

# Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego



Redakcja naukowa Erhard Cziomer





# **Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego**

**Redakcja naukowa  
Erhard Cziomer**



**Kraków 2016**

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: prof. dr hab. Michał Chorośnicki

Projekt okładki: Marcin Cziomer

Adiustacja: Daria Podgórska

Praca została zrealizowana w ramach badań statutowych KAAFM –  
WPAiSM/DS/16/2015

ISBN 978-83-65208-76-7

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2016

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana  
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,  
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie  
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,  
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

Wydawca: Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016

Sprzedaż prowadzi:  
e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Skład: Oleg Aleksejczuk  
Druk i oprawa: MKpromo

# Spis treści

---

Wprowadzenie ( <i>Erhard Cziomer</i> ) .....	9
--	---

## **Część I.**

### **Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego**

Rozdział 1. Istota i instytucjonalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego ( <i>Erhard Cziomer</i> ) .....	13
1.1. Pojęcie i istota bezpieczeństwa międzynarodowego .....	13
1.2. Źródła zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego .....	17
1.3. Ogólne tendencje ewolucji instytucjonalizacji bezpieczeństwa międzynarodowego .....	19
Rozdział 2. Spory i konflikty międzynarodowe ( <i>Marcin Lason</i> ) .....	27
2.1. Pojęcie i istota sporu międzynarodowego, konfliktu zbrojnego i wojny .....	27
2.2. Klasyfikacje konfliktów zbrojnych i wojen .....	33
2.3. Czynniki konfliktogenne .....	38
2.4. Nowa jakość konfliktów zbrojnych na początku XXI wieku .....	43
Rozdział 3. Państwa upadłe ( <i>Marcin Lason</i> ) .....	47
3.1. Pojęcie i istota państwa upadłego .....	47
3.2. Przyczyny i przejawy upadku państwa .....	50
3.3. Skutki upadku państw .....	56
3.4. Wspólnota międzynarodowa wobec zjawiska państwa upadłego .....	61
Rozdział 4. Terroryzm międzynarodowy ( <i>Robert Borkowski</i> ) .....	65
4.1. Pojęcie i istota terroryzmu międzynarodowego .....	65
4.2. Klasyfikacja organizacji terrorystycznych. <i>Modus operandi</i> terrorystów .....	69

4.3. Terroryzm w XX i XXI w. (terroryzm anarchistyczny, narodowo-wyzwoleńczy /separatystyczny, lewacki, religijny).....	74
4.4. Zwalczanie terroryzmu (inicjatywy ONZ, NATO, OBWE, UE oraz w RP) .....	78

Rozdział 5. Transnarodowa przestępczość zorganizowana ( <i>Małgorzata Kudzin-Borkowska, Robert Borkowski</i> ).....	85
5.1. Pojęcie i istota TPZ.....	85
5.2. Czynniki wpływające na rozwój TPZ. Rodzaje przestępczości i obszary zagrożeń gospodarki i bezpieczeństwa wewnętrznego państw .....	88
5.3. RTPZ jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego .....	93
5.4. Przeciwdziałanie i zwalczanie TPZ (inicjatywy ONZ, UE oraz RP) .....	97

Rozdział 6. Zagrożenia ekologiczne – pojęcie, cechy, źródła i rodzaje ( <i>Beata Molo</i> ) .....	101
6.1. Pojęcie i cechy zagrożeń ekologicznych.....	101
6.2. Cechy zagrożeń ekologicznych.....	103
6.3. Globalne i regionalne zagrożenia ekologiczne .....	107
6.4. Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego.....	114

Rozdział 7. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego ( <i>Beata Molo</i> ) .....	123
7.1. Pojęcie i istota bezpieczeństwa energetycznego .....	123
7.2. Czynniki wpływające na bezpieczeństwo energetyczne .....	133
7.3. Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego .....	135
7.4. Zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego .....	136

Rozdział 8. Informacyjny wymiar bezpieczeństwa ( <i>Przemysław Furgacz</i> ).....	143
8.1. Pojęcie i istota cyberprzestrzeni .....	143
8.2. Walka informacyjna – typologia i metody.....	144
8.3. Zagrożenia cybernetyczne – pojęcie i rodzaje.....	147
8.4. Zagrożenia związane z inwigilacją społeczeństwa .....	160

## Część II.

### Instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego

Rozdział 9. Systemy bezpieczeństwa Ligi Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych ( <i>Erhard Cziomer</i> ).....	165
9.1. Geneza, cele, struktura i ewolucja Ligi Narodów .....	165
9.2. System bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.....	172

Rozdział 10. System bezpieczeństwa w ramach KBWE i OBWE ( <i>Erhard Cziomer</i> ) .....	191
10.1. Geneza i ewolucja współpracy w ramach KBWE do 1989 r.....	191
10.2. Geneza OBWE 1990–1995 .....	198
10.3. Ramy instytucjonalne oraz ogólne zasady działania .....	201
10.4. OBWE wobec nowych problemów i wyzwań bezpieczeństwa europejskiego w XXI w.....	206
 Rozdział 11. Geneza i nowa rola NATO po zakończeniu zimnej wojny ( <i>Marcin Lason</i> ) .....	213
11.1. Ogólna geneza i ewolucja NATO w okresie zimnej wojny .....	213
11.2. Nowa struktura i poszerzenie NATO po zimnej wojnie .....	219
11.3. Wyzwania funkcjonowania NATO w drugiej dekadzie XXI w. ....	225
 Rozdział 12. Problemy i wyzwania kształtowania systemu bezpieczeństwa UE ( <i>Anna Paterek</i> ).....	233
12.1. Przesłanki powstania i postanowienia traktatowe WPZiB UE .....	233
12.2. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako instrument WPZiB .....	241
12.3. Struktura instytucjonalna, funkcjonowanie oraz przyszłość WPZiB/WPBiO .....	247
 Rozdział 13. Instytucjonalizacja bezpieczeństwa w przestrzeni poradzieckiej ( <i>Beata Molo</i> ) .....	263
13.1. System bezpieczeństwa w ramach WNP .....	264
13.2. Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego .....	271
 Rozdział 14. Instytucje bezpieczeństwa półkuli zachodniej, w Afryce i w świecie arabskim ( <i>Przemysław Furgacz, Anna Paterek</i> ) .....	281
14.1. Geneza Organizacji Państw Amerykańskich .....	281
14.2. Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa w Afryce .....	286
14.3. Instytucje bezpieczeństwa w świecie arabskim .....	304
 Rozdział 15. Instytucjonalizacja współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku ( <i>Anna Paterek</i> ).....	311
15.1. Najważniejsze obszary niestabilności w regionie .....	311
15.2. Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej – ASEAN .....	321
 Bibliografia cytowana .....	329
Noty o autorach.....	341





# Wprowadzenie

---

Bezpieczeństwo międzynarodowe należy do podstawowych pojęć oraz kategorii współczesnych stosunków międzynarodowych. Posiada ono zarówno wymiar teoretyczny, jak też praktyczny, wpływając w sposób decydujący na rozwój oraz stabilność państw i społeczeństw w wymiarze globalnym, regionalnym oraz lokalnym. Wynika to z ogromnego przyspieszenia oraz współzależności różnych płaszczyzn współpracy międzynarodowej w procesie postępującej globalizacji w XXI w. Współpraca międzynarodowa nie odbywa się bowiem zawsze harmonijnie i bezkonfliktowo, ponieważ towarzyszy jej szereg wyzwań oraz zagrożeń, które wymagają właściwego rozpoznania oraz skutecznego przeciwdziałania.

Złożoność powyższych wyzwań oraz zagrożeń wymaga solidarnego współdziałania nie tylko poszczególnych państw, lecz także powołanych przez nie do życia wyspecjalizowanych instytucji międzynarodowych. Dążenie do przybliżenia powyższej problematyki szerszemu gronu odbiorców, zwłaszcza słuchaczy studiów o profilu społecznym i humanistycznym, skłoniło zespół autorski do uszeregowania obszernego materiału merytoryczno-empirycznego w dwóch kategoriach analityczno-poznawczych:

- Część I. Zagrożenia oraz wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego,
- Część II. Instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego.

Rozdział 1 niniejszej publikacji posiada ogólny charakter teoretyczny wprowadzający do całej pracy; wyjaśnia bowiem podstawowe pojęcia związane z istotą zagrożeń i wyzwań oraz genezą i instytucjonalizacją bezpieczeństwa międzynarodowego. W kolejnych rozdziałach części I przedstawiono spory i konflikty międzynarodowe, jak również konkretne zagrożenia oraz wyzwania wynikające z ukształtowania się w XXI w. ponad 60 państw upadłych czy względnie upadających, terroryzmu międzynarodowego oraz transnarodowej przestępczości zorganizowanej. Część I kończą rozdziały poświęcone zagrożeniom ekologicznym oraz informacyjnemu wymiarowi bezpieczeństwa międzynarodowego.

W części II w odniesieniu do instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego obszerny materiał empiryczny uszeregowano według kryteriów historycznych i współczesnych oraz zasięgu funkcjonowania wybranych instytucji i struktur bezpieczeństwa międzynarodowego. Analizę rozpoczyna rozdział dziewiąty, poświęcony systemom bezpieczeństwa Ligi Narodów (1919–1946) oraz ONZ od 1945 r. Kolejne rozdziały koncentrują się na syntetycznej analizie takich instytucji i organizacji międzynarodowych, jak system Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) oraz jej sukcesora Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) od 1995 r., Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej (UE), bezpieczeństwa w przestrzeni proradzieckiej z uwzględnieniem roli Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Dwa ostatnie rozdziały podejmują syntetycznie problemy funkcjonowania instytucji bezpieczeństwa na półkuli zachodniej (Ameryka Środkowa i Południowa), w Afryce i w świecie arabskim oraz w regionie Azji Południowo-Wschodniej i na Pacyfiku.

Ważnym elementem publikacji jest zamieszczona na jej końcu bibliografia cytowana, zawierająca szereg pozycji źródłowych oraz literatury przedmiotu polsko- i obcojęzycznej, stanowiąc wskazówkę dotarcia do pozycji pozwalających na poszerzenie i pogłębienie treści zawartych w niniejszej publikacji.

\*\*\*

Jako redaktor naukowy publikacji wyrażam podziękowanie za współdziałanie oraz współpracę całemu zespołowi autorskiemu oraz redaktorom Oficyny Wydawniczej KAAFM w Krakowie.

# Część I

## Zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego

---



## Rozdział 1.

# Istota i instytucjonalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego

---

### 1.1. Pojęcie i istota bezpieczeństwa międzynarodowego

„Bezpieczeństwo międzynarodowe” jest elementem szerszego pojęcia „bezpieczeństwo”. Pochodzi ono od łacińskiego *sine cura = securitas* (bez pieczy), które oznacza brak zagrożenia lub ochronę przed nim. Innymi słowy „bezpieczeństwo” należy zawsze odnosić do określonego stanu podmiotu, a więc jednostki, grupy społecznej lub państwa, w którym nie czuje się on zagrożony, bądź też może się skutecznie przed nim bronić. Do zasadniczych potrzeb bezpieczeństwa danych podmiotów można zaliczyć między innymi: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, posiadanie i pewność rozwoju [zob. Zięba 2006: 3–25]. Powyższe potrzeby i wartości można osiągnąć zarówno poprzez działania wewnętrzne, jak też zewnętrzne. W pierwszym wypadku mówić można zatem o bezpieczeństwie narodowym, a w drugim o międzynarodowym, które ze sobą są jednak ściśle powiązane. W nowszej literaturze przedmiotu występuje tendencja do poszerzania definicji bezpieczeństwa. Poza wspomnianym wyżej bezpieczeństwem podmiotowym (narodowe i międzynarodowe) z punktu widzenia kryterium przedmiotowego wyróżnia się jeszcze następujące rodzaje bezpieczeństwa (polityczne, militarne, ekonomiczne (z pochodnymi: surowcowym, finansowym, technologicznym, rolnym, żywnościowym, socjalnym), społeczne, kulturowe i ekologiczne [zob. Zięba 2004: 31–32]).

Bezpieczeństwo, pojmowane jako pewnego rodzaju proces zaspokajania określonych potrzeb i interesów podmiotowych, z punktu widzenia poszczególnych podmiotów lub uczestników stosunków międzynarodowych

dodatkowo może mieć jednak charakter subiektywny lub obiektywny. Bezpieczeństwo obiektywne to realna ocena stanu zagrożenia faktycznego lub potencjalnego. Natomiast bezpieczeństwo subiektywne to pochojna lub uproszczona percepcja stanu zagrożenia, która może doprowadzić do niekorzystnych implikacji dla danego uczestnika, kilku uczestników, a nawet całego systemu międzynarodowego. W kontekście powyższych definicji wyłania się dodatkowe pojęcie zagrożenia, którego ocena przez dany podmiot pozwala dopiero na określenie charakteru bezpieczeństwa. Oznacza ono postrzeganie negatywnych zjawisk i tendencji, które są oceniane jako niekorzystne dla jego bezpieczeństwa i wymagają określonego przeciwdziałania. Mogą one być urojone i oparte na fałszywych przesłankach, bądź też wynikać z realnej oceny układu sił i wynikających stąd zagrożeń oraz innych implikacji dla bezpieczeństwa danego podmiotu lub uczestnika stosunków międzynarodowych. Jest sprawą niesłychanie trudną obiektywne określenie stanu zagrożenia bezpieczeństwa, ponieważ zależy to nie tylko od percepcji podmiotu poznającego, lecz także od doskonałości instrumentów i rzetelności samego rozpoznania zazębiających się zjawisk, tendencji i procesów. Stąd też w nauce o stosunkach międzynarodowych stosuje się dodatkowy termin – „wyzwanie”, stanowiące określenie dla sytuacji trudnych i skomplikowanych, które nie rodzą bezpośrednich zagrożeń, lecz wymagają rzetelnej analizy i podjęcia stosownych kroków i działań w celu ich rozwiązania. W istocie w większości wypadków ocena zagrożeń i wyzwań posiada w początkowej fazie subiektywny charakter, wymagając stopniowej i rzetelnej weryfikacji oraz podjęcia działań pozytywnych. Dlatego też niektórzy autorzy wprowadzają dodatkowe rozróżnienie między pojęciami bezpieczeństwa – negatywnego i pozytywnego. Pierwsze koncentruje się przede wszystkim na analizie niebezpieczeństw i zagrożeń dla danego uczestnika, a drugie poszukuje możliwości ich przewyżczenia poprzez aktywną współpracę i kooperację z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Wyżej wskazano już na współzależność między bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Wynika ona z faktu, że każde bezpieczeństwo narodowe (państwowe) jest zarazem bezpieczeństwem międzynarodowym, ponieważ określa stan i charakter aktywności zewnętrznej państwa. W uproszczeniu można przyjąć dosyć powszechną definicję w nauce zachodniej, że bezpieczeństwo narodowe to zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniem zewnętrznym. Za podstawowe wartości bezpieczeństwa narodowego państwa można przyjąć:

- a) przetrwanie, pojmowane jako suwerenny byt państwa i narodu w różnych aspektach,
- b) integralność terytorialną,

- c) niezależność polityczną i swobodę działania międzynarodowego,
- d) jakość życia, czyli samodzielny wybór ustroju społeczno-politycznego i systemu gospodarczego, jak również kształtowania własnej przyszłości na tradycji, kulturze oraz innych wartościach narodowych [zob. szerzej Cziomer 2005: 154 i n.].

Naczelną wartością jest przetrwanie, czyli trwała egzystencja państwa i narodu, ponieważ podporządkowane są mu wszystkie pozostałe wartości. W tym celu ośrodki kierownicze państwa nie szczędzą ani sił, ani środków, tak w aspekcie wewnętrznym, jak też zewnętrznym. Pewien „paradoks bezpieczeństwa” państwa polega w praktyce między innymi na tym, że podejmując określone środki w celu osiągnięcia takiego stanu (np. często poprzez dodatkowe zbrojenia), przyczynia się to obiektywnie do jego podważenia. Inne państwa, w tym zwłaszcza jego sąsiedzi, odpowiadają na to kolejnym „wyścigiem zbrojeń”, co z kolei nie sprzyja ukształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Dlatego współczesna polityka bezpieczeństwa ujmowana jest bardzo kompleksowo: obejmuje zarówno cele, wartości, interesy, jak też strategie i struktury, służące do ochrony za pomocą określonych środków państwowych i sojuszniczych przed zagrożeniami zewnętrznymi [zob. Wellershoff 1999: 18–25]. Powyższe elementy wiążą się ze złożonymi potrzebami bezpieczeństwa określonych państw i związanych z nimi struktur międzynarodowych, które znajdują wyraz w nadrzędnych dla ich istnienia celów, wartości i interesów. Muszą one być zawsze realizowane za pomocą wszelkich dostępnych instrumentów, uwzględniając występujące wyzwania i ryzyka. Warunkiem powodzenia polityki bezpieczeństwa jest zdecydowana wola kreujących ją ośrodków decydenckich w oparciu o siłę i prawo. W praktyce oznacza to, że długofalowa i skuteczna polityka bezpieczeństwa musi być oparta na szerszych podstawach prawno-politycznych i posiadać legitymizację zarówno państw oraz społeczeństw, jak też całej społeczności międzynarodowej w danym okresie historycznym.

Bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest natomiast pojęciem jednorodnym, ponieważ nie stanowi prostej sumy bezpieczeństwa poszczególnych państw lub innych uczestników stosunków międzynarodowych. Jednak musi ono dać gwarancję przetrwania i pokojowego rozwoju nie tylko jednemu państwu narodowemu, ale grupie państw, a nawet całemu systemowi międzynarodowemu. Jego istotą jest zatem całokształt więzi między poszczególnymi uczestnikami i instytucjami międzynarodowymi, które są w stanie doprowadzić do wyeliminowania różnych zagrożeń oraz utrzymania pokoju oraz współpracy na podstawie umów, obowiązujących norm i zasad prawa międzynarodowego. Bezpieczeństwo międzynarodowe może być pojmowane szeroko, jak też wąsko. W szerokim ujęciu bezpieczeństwo

otwarte jest dla wszystkich zainteresowanych uczestników systemu międzynarodowego, zmierzając do ustanowienia wielostronnych i wzajemnych gwarancji oraz korzystnej współpracy. Natomiast jego przeciwieństwem jest wąskie pojmowanie bezpieczeństwa, polegające na forsowaniu własnych interesów, zawieraniu sojuszy dwustronnych oraz przywiązywaniu nadmiernej wagi do gwarancji militarnych. Bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest pojęciem statycznym, lecz dynamicznym, które rozpatrywać należy zawsze w konkretnych warunkach historycznych i konstelacjach polityczno-militarnych. Wymaga to żmudnego uzgadniania zróżnicowanych interesów poszczególnych państw oraz innych uczestników systemu międzynarodowego, które winny przyczynić się do utrzymania jego stabilności i równowagi. Zamiast dążenia do osiągnięcia przewagi i konfrontacji uczestnicy stosunków międzynarodowych winni dążyć do pokojowej współpracy na podstawie porozumienia oraz powszechnie uznanych norm oraz mechanizmów, które byłyby w stanie wyeliminować pojawiające się spory, napięcia lub nawet konflikty międzynarodowe dzieląc je na: polityczne, militarne, ekonomiczne (rozpatrywane dodatkowo w aspektach – surowcowym, finansowym, technologicznym, żywnościowym i innych), społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne. Dodatkowo można je wyróżnić w ujęciu przestrzennym – jako lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne i globalne, a według sposobu organizowania jako:

- indywidualne (unilateralne), zapewniane przez działania jednostronne (hegemonizm mocarstwowy, izolacjonizm, neutralność lub niezaangażowanie),
- system równowagi sił (klasyczny „koncert mocarstw”, system bipolarny, system równowagi strachu),
- system blokowy (sojusze),
- system bezpieczeństwa kooperacyjnego,
- system bezpieczeństwa zbiorowego (uniwersalnego lub regionalnego) [por. Zięba 1997: 6–7].

Wykorzystując powyższe kryteria tworzyć można idealne modele bezpieczeństwa międzynarodowego, które bazują częściowo na analizie teoretycznej, a częściowo wynikają z oceny praktycznego rozwoju stosunków międzynarodowych w poszczególnych epokach historycznych. Należy przy tym podkreślić, że w praktyce zawsze mamy do czynienia z mieszanymi systemami bezpieczeństwa międzynarodowego, a wszelkie uogólnienia oraz próby ich modelowego ujęcia posiadają jedynie umowny charakter i pomocnicze znaczenie [szerzej zob. I.3.].



## 1.2. Źródła zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego

Jednym z pierwszoplanowych elementów pojęcia bezpieczeństwa jest brak „zagrożenia”. Równocześnie jednak „zagrożenia” pojawiają się bardzo często, podważając stabilność równowagi i współpracy międzynarodowej. Potocznie „zagrożenie” oznacza określoną formę „niebezpieczeństwa” i odnosi się do sfery świadomości danego podmiotu (jednostki, grupy, państwa lub narodu). Ogólnie zatem „zagrożenia” stanowią zjawiska lub procesy społeczne o charakterze wieloaspektowym. W pierwszym aspekcie postrzegane są przez określony podmiot jako tendencje niekorzystne, oceniane ze sfery świadomości, mające często charakter subiektywny. Z drugiej jednak strony mogą one stanowić również efekt działania innych uczestników stosunków międzynarodowych, wywołując stan niepewności i obaw w kontekście rzeczywistego zagrożenia dla żywotnych interesów państwa lub innych uczestników stosunków międzynarodowych. W istocie więc przy analizie zagrożeń bardzo ważna jest percepcja, czyli ocena podmiotu oceniającego. Może ona bowiem odzwierciedlać rzeczywisty, prawdopodobny lub potencjalny stan (przyszłego) „zagrożenia”. Za specjalistą szwajcarskim Danielem Freiem, R. Zięba rozróżnia następujące modele postrzegania oraz oceny zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego:

1. „Stan braku bezpieczeństwa, które charakteryzuje się występowaniem dużego rzeczywistego zagrożenia zewnętrznego, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe (adekwatne),
2. Stan obsesji występujący wtedy, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże,
3. Stan fałszywego bezpieczeństwa, który oznacza sytuację, gdy zagrożenie zewnętrzne jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie,
4. Stan bezpieczeństwa obserwowany wtedy, gdy zagrożenie jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe” [Zięba 2006: 938].

Model powyższy nie rozwiązuje wszelkich aspektów i trudności związanych z pojmowaniem „zagrożeń” bezpieczeństwa międzynarodowego, ale podkreśla potrzebę obiektywnej analizy rzeczywistości międzynarodowej. Wynika stąd jednoznaczny postulat posiadania, zarówno przez państwa, jak też instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego, możliwości obiektywnej oceny i weryfikacji skomplikowanej rzeczywistości międzynarodowej w oparciu posiadane instrumenty poznawcze (wiedza wynikająca z analizy naukowej oraz tajne i poufne informacje gromadzone rzetelnie m.in. przez służby informacyjne oraz specjalne).

Szczegółową klasyfikację źródeł zagrożeń bezpieczeństwa (wewnętrznego i międzynarodowego) przeprowadziła Katarzyna Żurkowska w oparciu o 8 kryteriów:

- 1) „według kryterium wewnętrzności lub zewnętrzności: zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne (międzynarodowe),
- 2) według kryterium rodzaju zagrożenia: militarne, polityczne, społeczne, zdrowotne, ekonomiczne, finansowe, energetyczne, klimatyczne, ochrony środowiska, demograficzne, medyczne, informatyczne, innowacyjne, strukturalne, żywnościowe, siły natury (fala tsunami, trzęsienie ziemi, erupcja wulkanów, powódź itp.),
- 3) według kryterium potencjałów zbrojnych: symetryczne, asymetryczne,
- 4) według skali zagrożenia: jednostki, regiony, narody, kontynenty, globalnie,
- 5) według źródła zagrożenia: wynikające z działań innego państwa, organizacji, transnarodowej korporacji, zorganizowanej grupy,
- 6) według układu sił: 1) zagrożenia wynikające z zawiązania koalicji jednych państw przeciwko innym, 2) braku równowagi sił w stosunkach międzynarodowych, 3) zachwiania równowagi w stosunkach międzynarodowych wywołanego pojawieniem się nowych graczy międzynarodowych, nowych rodzajów uzbrojenia, nowych możliwości użycia wyposażenia już posiadanego,
- 7) według kryterium nowych zmian w strukturze stosunków międzynarodowych: 1) destabilizacja poprzedniego układu, zapewniającego równowagę, 2) brak rozwiązań gwarantujących płynne przejście z jednego układu do drugiego, 3) wykorzystanie okresu przejściowego do działań „z zaskoczenia”,
- 8) według czynników destabilizujących, zwiększających znaczenie i rolę w stosunkach międzynarodowych aktorów, które odgrywały wcześniej rolę drugorzędne:
  - spadek potencjału decydującego o pozycji dotychczasowych liderów,
  - pojawienie się nowych sfer decydujących o przywództwie międzynarodowym,
  - zdolność ponoszenia kosztów badań rozwojowych,
  - zdolność generowania postępów w nauce” [zob. Żukrowska 2011: 36–37].

Bezpieczeństwo międzynarodowe nie może być jednak analizowane tylko przez pryzmat zagrożeń, które są niekiedy rozpatrywane zbyt obszernie. Bardzo często zagrożenia mylnie postrzegane są jako sygnalizowane już wyżej sytuacje trudne, czyli tzw. wyzwania. Jeśli wyzwania w percepcji zarówno decydentów, jak też społeczeństwa, nie zostaną w porę właściwie oraz obiektywnie rozpoznane i ocenione, to mogą się przekształcić w zagrożenia. Dodatkowym utrudnieniem w praktyce jest najczęściej występowanie płynnej granicy między wyzwaniem oraz traktowaniem go w odbiorze społecznym jako zagrożenie. Wszelkie zagrożenia rozpatrywać

należy zawsze w aspekcie historycznym i współczesnym [zob. Zięba 2006: 938–939].

### 1.3. Ogólne tendencje ewolucji instytucjonalizacji bezpieczeństwa międzynarodowego

Bezpieczeństwo, jako element stosunków międzynarodowych, od najdawniejszych czasów podlegało instytucjonalizacji. Pojęcie instytucjonalizacja wywodzi się zaś z języka łacińskiego od słowa – *institutio*, a więc dosłownie „urządzenie” lub „zwyczaj” – czyli w praktyce politycznej oznaczało „instytucję”. Proces instytucjonalizacji może być rozpatrywany w zależności od dyscypliny naukowej jako przejaw zmienności:

- 1) rodzaju działań i procedur międzynarodowych – pojednawczych, pokojowych, sądowniczych (np. prawo),
- 2) niepersonalne sposoby działania w imieniu grupy, charakteryzujące się trwałością i powtarzalnością w zakresie władzy politycznej, dyplomacji (np. socjologia),
- 3) zorganizowane działanie grup ludzi, zmierzające do zaspokajania swoich potrzeb (politologia).

Powyższe dyscypliny sprowadzają istotę instytucji międzynarodowych do funkcji sterowania zachowaniem ich uczestników(aktorów). W oparciu o dorobek teoretyczny angielskiej szkoły konstruktywizmu niektórzy polscy autorzy stwierdzają, że organizacje, reżymy i instytucje w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego mają za zadanie „...stabilizację sytuacji międzynarodowej w ujęciu globalnym i regionalnym, a także przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa i pokoju” [Kisiełewska, Kwiecień 2011: 104]. W interesującej nas kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego „instytucjonalizacja” oznacza dążenie określonych uczestników stosunków międzynarodowych do ustanowienia trwałych i bardziej efektywnych więzów interakcji oraz komunikowania dla wspólnego rozwiązywania występujących zagrożeń lub innych wyzwań międzynarodowych w formie umów dwu- i wielostronnych. W tym celu, od starożytności do czasów nowożytnych, w sensie prawno-politycznym zaobserwować można elementy międzynarodowych interakcji instytucjonalnych na polu bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez:

- tworzenie organizacji międzynarodowych o charakterze międzyrządowym i pozarządowym,
- zawieranie między państwowych porozumień i traktatów,
- wypracowanie w trybie umownym szczegółowych reżymów międzynarodowych, obejmujących obowiązujący zestaw reguł, norm, zasad i pro-

cedur zachowania uczestników stosunków międzynarodowych.

W aspekcie historycznym oraz prawno-dyplomatycznym wyróżnić można następujące formy i fazy doskonalenia:

- 1) dwu – lub wielostronne doraźne zjazdy lub spotkania monarchów (królów, cesarzy) dla omówienia lub rozwiązania konkretnego problemu,
- 2) stopniowe doskonalenie spotkań oraz nadawanie im rangi regularnych lub cyklicznych konferencji międzynarodowych od początku XIX wieku,
- 3) systematyczne przekształcanie konferencji w trwałe organizacje międzynarodowe od połowy XIX oraz XX wieku [zob. Kukułka 2003: 20–25].

W aspekcie historycznym od początku XIX wieku mechanizmem sprawczym tworzenia instytucji międzynarodowych były przede wszystkim:

- 1) konferencje międzynarodowe (np. Kongres Wiedeński 1814–1815),
- 2) tworzenie organizacji międzynarodowych (międzyrządowych i pozarządowych) od połowy XIX wieku, nasilające się w dobie postępującej globalizacji wieku XX i XXI,
- 3) zawieranie licznych traktatów, porozumień oraz ustalanie na ich podstawie międzynarodowych reżymów bezpieczeństwa (np. w odniesieniu do nieprolifracji obowiązujący po dzień dzisiejszy – Traktat o Nierozprzestrzeniu Broni Jądrowej z 1968 r.) obowiązujących po dzień dzisiejszy.

Procesy instytucjonalizacji obejmują stosunki: 1) bilateralne, 2) wielostronne, 3) regionalne, 4) sojusze, 5) wspólnotowe, 6) różne dziedziny życia międzynarodowego. Mają one odmienne znaczenie dla mocarstw, zmierzające do ich wykorzystania dla własnych celów, jak też państw mniejszych i słabszych, zainteresowanych stabilizacją i tworzeniem ładu międzynarodowego [zob. Wellershoff 1999: 36–37].

Cechą charakterystyczną instytucjonalizacji od końca XX i początku XXI w. było uzupełnianie interakcji instytucji międzyrządowych przez pozarządowe, co z jednej strony było wynikiem globalizacji, a z drugiej powodowało przyspieszenie interakcji międzynarodowych pod względem ilościowym i jakościowym.

Instytucjonalizacja obejmuje całokształt stosunków międzynarodowych. Można wśród nich wyróżnić następujące rodzaje instytucjonalizacji:

- 1) instytucje polityczne, charakteryzujące się największą intensywnością i dynamiką działania (globalne – Liga Narodów, ONZ, regionalne i inne),
- 2) instytucje i organizacje gospodarcze (Międzynarodowy Fundusz Walutowy-MFW, światowa Organizacja Zdrowia-WHO, Europejski Bank Odbudowy Rozwoju-EBOR i inne),
- 3) instytucje i organizacje międzynarodowe o charakterze humanitarnym, socjalnym i kulturalnym (np. Międzynarodowa Organizacja Pracy – MOP i inne),

- 4) organizacje, ruchy, fundacje i zrzeszenia ekologiczne, przygotowały one między innymi: tzw. szczyty ziemi – I Rio i II Johannesburg (2002) oraz współuczestniczyły w konferencji klimatycznej ONZ (Bali 2007) i innych.

Funkcje instytucjonalizacji są pochodnymi relacji między środowiskiem zewnętrznym a stanem wewnętrznym instytucji i tworzących je organizacji międzyrządowych oraz pozarządowych. Prowadzi to w konsekwencji do kolejnych modyfikacji lub zmian instytucjonalnych.

W wyniku powyższych relacji, zmian i modyfikacji uwidaczniają oraz krystalizują się następujące funkcje instytucji międzynarodowych:

- 1) regulacyjno-stabilizacyjna, potwierdzająca m.in. terytorialne, ekonomiczne i cywilizacyjne *status quo*, suwerenność oraz równowagę interesów ich członków,
- 2) promocyjno-legitymizacyjna, zmierzająca do wspierania wielu innowacji i zmian dla dobra całości,
- 3) integracyjna, zbliżająca państwa i społeczności do celów i zadań instytucji (np. UE).

Z przedstawionej wyżej typologii wynika, że bezpieczeństwo międzynarodowe można osiągnąć w różny sposób, głównie jednak poprzez: a) równowagę sił, b) utrzymywanie kontroli, lub też c) bezpośrednie sprawowanie władzy przez jednych uczestników stosunków międzynarodowych nad innymi.

Zaś w ujęciu historycznym bezpieczeństwo międzynarodowe było zawsze wypadkową stanu wojny lub pokoju między poszczególnymi państwami, zwłaszcza zaś mocarstwami, które w istotny sposób wpływały na kształt i charakter współpracy międzynarodowej w wybranych epokach.

W uproszczeniu można przyjąć występowanie następujących faz ewolucji bezpieczeństwa międzynarodowego od początku czasów nowożytnych do końca lat 80.:

- klasyczny system równowagi (1648–1789),
- europejski koncert mocarstw (1815–1914),
- próby utworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego (1919–1939),
- ewolucja systemu dwubiegunowego (1945–1989) [zob. Kissinger 1996].

W „klasycznym systemie równowagi”, ukształtowanym po pokoju westfalskim w 1648 r., podtrzymywano nierealistyczną koncepcję zachowania bezpieczeństwa na zasadzie rywalizacji między wszystkimi państwami europejskimi, które były formalnie suwerenne i równe. W istocie jednak od początku nadawały w nim ton państwa silniejsze, które albo dokonywały aktów agresji i zaborów terytorialnych, albo też kontrolowały oraz uzależniały sobie państwa słabsze i małe. Rewolucja francuska i wojny napoleoń-

skie (1789–1815) doprowadziły do modyfikacji powyższego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, wprowadzając po kongresie wiedeńskim 1815 r. tzw. koncert mocarstw, w którym wszystkie najważniejsze decyzje zapadały w kręgu pięciu mocarstw europejskich (Anglia, Rosja, Austria – od 1867 Austro-Węgry, Prusy – od 1871 r. Niemcy oraz Francja). Mimo uzgodnienia konieczności przestrzegania przez wszystkie państwa *status quo* (niezmienności stanu posiadania terytorialnego) oraz obowiązku wspólnego przeciwstawienia się agresji, przywrócenia do władzy prawowitych monarchów (zasada legitymizmu) itp., koncert mocarstw nie był w stanie doprowadzić do powszechnego pokoju i bezpieczeństwa. Dochodziło bowiem do rywalizacji i wojen między różnymi państwami, w tym także mocarstwami na terenie Europy oraz kolonii, jak również wybuchów rewolucji i walk narodowowyzwoleńczych (np. podczas Wiosny Ludów w 1848 r.), które systematycznie zakłócały koncert mocarstw. Ostateczny kres położyła mu I wojna światowa (1914–1918), kiedy to mocarstwa, jako gwaranci bezpieczeństwa, stały na czele zwaśnionych stron – państw centralnych (z Niemcami i Austro-Węgrami) oraz sprzymierzonych – Ententy (z Francją, Rosją, do rewolucji 1917 r., oraz Anglią).

W trakcie wyniszczających działań wojennych między mocarstwami a państwami europejskimi po stronie państw sprzymierzonych, w 1917 r., opowiedziało się nowe mocarstwo pozaeuropejskie – Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (USA), które miały jednak inną wizję bezpieczeństwa międzynarodowego. Już pod koniec I wojny światowej propagowały one potrzebę ustanowienia pokoju i bezpieczeństwa zbiorowego dzięki uniwersalnej organizacji międzynarodowej, którą zrealizowano w momencie podpisania traktatu pokojowego z Niemcami (traktat wersalski) oraz dołączonego do niego Paktu o Lidze Narodów (28 czerwca 1919 r.). Zawarte w nim zasady przewidywały między innymi:

- wszystkie należące do niego państwa musiały zaakceptować raz ustanowiony *status quo*,
- miały go ponadto bronić niezależnie od tego, kim był agresor i jego ofiara,
- pojęcie „agresor” i „agresja” winny zostać jednoznacznie zdefiniowane i wiążąco przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie Ligi.

Dwie pierwsze zasady były idealistyczne i nie wytrzymały próby czasu, ponieważ zarówno mocarstwa, jak też wiele innych państw członkowskich Ligi nie stosowały się do nich. Natomiast agresorzy dla uniknięcia krytyki lub sankcji najczęściej opuszczali Ligę Narodów (jak np. Japonia w 1933 r. po napaści na Chiny, Niemcy hitlerowskie po dojściu do władzy Hitlera w 1933 r.). Zresztą nie było zainteresowania ani też mechanizmów pozwalających na ewentualne wprowadzenie sankcji przeciwko agresorom. Sprawnie nie funk-

cjonowały także organy Ligi, co niekorzystnie wpływało na jej prestiż oraz zdolność do ustanowienia systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednym z nielicznych i bardzo ograniczonych sukcesów Ligi Narodów było wprowadzenie do jej statutu pojęcia „agresja” (artykuł 10), które bardziej precyzyjnie zdefiniowano w tzw. protokole genewskim z 2 października 1924 r. Stwierdzono w nim, że wojna jest przestępstwem międzynarodowym i zawarto zobowiązanie państw członkowskich do powstrzymywania się od agresji, jak też do udzielenia pomocy państwu napadniętemu lub zagrożonemu agresją. Nie wszedł on jednak w życie. Całkowity zakaz agresji w formie wielostronnej umowy zawierał tzw. pakt Brianda-Kellogga z 1928 r., który do początku 1939 r. podpisało 75 państw. Dalsze próby w tym kierunku podjęły tzw. formuła Litwinowa-Politisa oraz konwencja londyńska z 3 sierpnia 1933 r. w sprawie zdefiniowania napaści. Nie wnikając w wiele kwestii szczegółowych, należy dodać, że w latach 30. wiele państw zawarło pakt o nieagresji, w tym także Polska (pakt o nieagresji z ZSRR z 1932 r. oraz Niemcami z 1934 r.). Okazały się one całkowicie nieskuteczne w odniesieniu do Polski w 1939 r. oraz państw bałtyckich w 1940 r., które stały się obiektem agresji ze strony hitlerowskich Niemiec oraz ZSRR. Z drugiej strony doświadczenia lat 1919–1939 nie pozostały bez wpływu na zakaz agresji po II wojnie światowej. Zawarty on został zarówno w statucie Międzynarodowego Trybunału Wojennego w Norymberdze, jak i w KNZ z 1945 r., podnosząc zakaz agresji do rangi podstawowej normy prawa międzynarodowego.

Bez wątpienia próba ustanowienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego w latach 1919–1939 nie powiodła się, ponieważ koncepcja powyższa nie znalazła powszechnej aprobaty zarówno wśród państw członkowskich Ligi, jak też tych, które pozostawały poza nią. Nie bez znaczenia był fakt, że główny inicjator bezpieczeństwa zbiorowego, USA, nie ratyfikowały Paktu Ligi i po 1919 r. ponownie przeszły do polityki izolacjonizmu. W 1919 r. poza Ligą z różnych przyczyn pozostały dwa czołowe państwa europejskie – Niemcy, jako jeden z głównych sprawców I wojny światowej (przystąpiły do niej dopiero w 1926 r.) i Rosja Radziecka, jako państwo bojkotowane w wyniku rewolucji bolszewickiej, co wyraźnie osłabiło ją długofalowo i wzmocniło tendencje rewizjonistyczne. Wystąpienie z Ligi Niemiec hitlerowskich (1933 r.) oraz przystąpienie do niej ZSRR (1934 r.) nie były w stanie zahamować dalszego spadku jej autorytetu, a w konsekwencji całkowitej marginalizacji w okresie narastających napięć i konfliktów w przededniu II wojny światowej. Na zakończenie sformułować można zatem tezę, że w okresie międzywojennym, mimo deklaracji oraz wielu wysiłków, próba ustanowienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego się nie udała. Jego utrzymanie faktycznie przerastało możliwości ułomnej Ligi Narodów, sprzyjając ukształtowaniu się labilnej równowagi sił między zaborczymi państwami



„Osi” (Niemcy, Włochy, Japonia), dążącym do hegemonii ZSRR, osłabionymi mocarstwami zachodnimi – Francją i Wielką Brytanią oraz prowadzącymi politykę izolacji USA. Musiało to doprowadzić do nieuchronnego wybuchu II wojny światowej w 1939 r. (1939–1945). Ta z kolei doprowadziła do ostatecznego załamania się systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, który odzwierciedlał przede wszystkim stan rywalizacji między mocarstwami europejskimi. Już po 1941 r. wyłaniały się zręby nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, jaki kształtowały czołowe państwa koalicji antyhitlerowskiej (USA, Wielka Brytania i ZSRR). Równocześnie od 1942 r. przygotowywano powołanie do życia powszechnej organizacji międzynarodowej ONZ przekazując między innymi Radzie Bezpieczeństwa obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem zbiorowym wszystkich członków oraz nie wykluczając zastosowania wobec agresora różnych sankcji. W praktyce była to jednak, ze względu na wprowadzenie wymogu jednomyślności wszystkich stałych członków Rady Bezpieczeństwa, fikcja, ponieważ zgodność taką można było osiągnąć niesłychanie rzadko [zob. Dobrzycki 2006].

Po zakończeniu działań wojennych oraz klęsce Niemiec i Japonii widoczne było, że nowy system bezpieczeństwa będzie miał charakter globalny, a jego zasadniczymi filarami będą państwa pozaeuropejskie – USA i ZSRR, które urosły do rangi mocarstw światowych. Tylko one posiadały określone koncepcje ideologiczno-polityczne i niezbędne środki ekonomiczne, a przede wszystkim militarne, pozwalające im na odgrywanie roli mocarstw hegemonialnych. W pierwszym okresie USA, opierając się do 1949 r. na monopolu nuklearnym i ogromnym potencjale ekonomicznym, uzyskały przewagę nad ZSRR. Pozwalało im to na sformułowanie wiarygodnej „strategii odstraszania” wobec ZSRR, jako głównego rywala polityczno-militarnego, oraz osiągnięcie przywództwa w ramach całego Zachodu.

Opanowanie i uzależnienie w wyniku II wojny światowej przez ZSRR Europy Środkowo-Wschodniej, jak również zachowanie przewagi ZSRR nad USA i Zachodem w zakresie sił konwencjonalnych, a następnie zbudowanie własnego potencjału nuklearnego, stopniowo doprowadziło do wyłonienia się w latach 50. nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego – systemu dwublokowego, który znacznie zmarginalizował rolę ONZ, praktycznie uniemożliwiając wdrożenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego. System dwublokowy przyczynił się nie tylko do skupienia wokół USA i ZSRR dwóch przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych (np. NATO 1949 r. i Układ Warszawski 1955 r.), lecz także do ukształtowania się odmiennych systemów społeczno-politycznych i gospodarczych. O ile Zachód zachował przewagę gospodarczą, opartą dodatkowo na zasadach pluralizmu i demokracji przedstawicielskiej, to na wschodzie ZSRR narzucił swój model gospodarki planowej oraz ustroju totalitarnego z kierowniczą rolą partii komunistycznej w państwie. Dlatego też rywalizacja międzyblokowa została dodatkowo rozsze-



rzona o antagonizm ideologiczno-polityczny przy stopniowo zarysowującej równowadze militarnej między USA i ZSRR pod koniec lat 50. oraz na początku lat 60. W ten sposób między ZSRR a USA, a następnie także między NATO a Układem Warszawskim, ukształtowała się tzw. równowaga strachu, oparta głównie na zrównoważonym potencjale nuklearnym i określonych środkach jego przenoszenia. Zaś każda ze stron była wystarczająco silna, aby nie dopuścić do przewagi i zwycięstwa drugiej. Równocześnie jednak przyczyniło się to do ogromnego wyścigu zbrojeń, który wynikał z obawy przed uzyskaniem przewagi przez jedną ze stron, przyczyniając się długofalowo do osłabienia ZSRR i całego bloku wschodniego, ale krótkofalowo rzutował na równowagę militarną oraz konfrontacyjny charakter stosunków Wschód-Zachód. Jednak ani USA, ani też ZSRR, nie były zainteresowane eskalacją konfliktów, szukając w sytuacjach kryzysowych rozwiązań kompromisowych (np. Berlin 1961 r., Kuba 1962 r. i in.), przy respektowaniu określonych stref wpływów obu supermocarstw. Dotyczyły one jednak głównie centrum, a więc obszarów znajdujących się w ramach obu sojuszy lub też w bezpośrednim sąsiedztwie mocarstw. Nie obejmowały natomiast peryferii, a więc obszarów leżących poza granicami obu bloków.

Postępujący od połowy lat 50. i ulegający nasileniu w latach 60. proces dekolonizacji i tworzenia nowych państw w Azji i Afryce, obiektywnie przyczynił się do osłabienia Zachodu, zwłaszcza mocarstw kolonialnych, w tym Francji i Wielkiej Brytanii, stwarzając zarazem nowe możliwości oddziaływania ZSRR. Moskwa starała się bowiem skierować niezadowolone państwa postkolonialnych przeciwko całemu Zachodowi, w tym także USA, zmierzając zarazem do poszerzenia swojej strefy wpływów (tworzenie baz w punktach strategicznych, udzielanie pomocy wojskowej itp.). W tym celu zabiegała między innymi o sympatię w krajach nowo wyzwolonych. Z drugiej jednak strony stwarzało to niebezpieczeństwo prowadzenia „wojen zastępczych” przez nowych klientów USA i ZSRR w krajach postkolonialnych (rozwijających się), którzy dodatkowo oczekiwali pomocy gospodarczo-finansowej i wojskowej. Równocześnie zaś w niektórych sytuacjach konfliktowych (np. konflikt bliskowschodni oraz wojny izraelsko-arabskie 1967 i 1973 r.) ZSRR i USA pośrednio zostały wciągnięte w działania polityczno-wojskowe, którymi nie potrafiły racjonalnie i efektywnie sterować. Innymi słowy powstało wiele sytuacji, w których konflikty lokalne i regionalne mogły wymknąć się spod kontroli USA i ZSRR, doprowadzając potencjalnie do bezpośredniej konfrontacji między obydwojma supermocarstwami. Wymagało to podjęcia działań zmierzających do wykluczenia takich sytuacji, ponieważ nie zamierzano dopuścić do konfliktu globalnego o trudnych do przewidzenia skutkach dla wszystkich stron.

Dekolonizacja oraz procesy dezintegracyjne w bloku wschodnim (wydarzenia w 1956 r. w Polsce i na Węgrzech, interwencja Układu Warszawskiego

w Czechosłowacji w 1968 r.) oraz na Zachodzie (wyjście Francji ze struktur wojskowych NATO w 1966 r. oraz rywalizacja gospodarcza USA–Europa Zachodnia–Japonia), nie pozostały bez wpływu na dążenia do przewyższenia konfrontacji zimnowojennej w stosunkach Wschód–Zachód. O ile utrzymywała się ona w latach 60. i 70. na płaszczyźnie ideologicznej, to uległa ona znacznemu załagodzeniu na płaszczyznach polityczno-militarnej i gospodarczej, co wynikało z następujących przesłanek obiektywnych:

- konieczności zapobieżenia wojnie nuklearnej, ograniczenia wyścigu zbrojeń oraz uzyskania znacznych postępów w dziedzinie rozbrojenia,
- potrzeby sprecyzowania zasad prawnych współpracy między państwami członkowskimi ONZ,
- dążenia do wypracowania nowej koncepcji odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód.

Należy w tym miejscu podkreślić, że dwubiegunowy (bipolarny) system bezpieczeństwa, w latach 60. i 70., w aspekcie globalnym ulegał przekształceniom w kierunku układu wielobiegunowego (multipolarnego). Wprawdzie USA i ZSRR zachowały przewagę militarną nad wszystkimi pozostałymi mocarstwami, ale w aspekcie politycznym i gospodarczym pojawiły się nowe centra siły, z których na uwagę zasługują na Zachodzie – Wspólnoty Europejskie, na Dalekim Wschodzie – Chiny Ludowe i Japonia, jak również wiele mocarstw regionalnych w krajach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Oznaczało to w praktyce, że zarówno USA, jak też ZSRR, nie mogły narzucić swojej woli innym uczestnikom stosunków międzynarodowych, licząc raczej na załagodzenie napięć oraz przejście do konstruktywnej współpracy, niezależnie od utrzymujących się różnic.

Problem zapobieżenia wojnie nuklearnej wykraczał poza sferę militarną, stanowiąc pewnego rodzaju czynnik psychologiczny między mocarstwami nuklearnymi, zwłaszcza zaś USA i ZSRR, ponieważ wiąże się bezpośrednio z kwestią zaufania wzajemnego. Od początku lat 60. obydwa supermocarstwa zawierały wiele porozumień bilateralnych, które praktycznie wykluczyły możliwość celowego lub przypadkowego wybuchu wojny nuklearnej. Wszystkie pozostałe mocarstwa nuklearne, a zwłaszcza Chiny Ludowe i częściowo Francja, nie przyłączyły się do wielu układów i protokołów w tym zakresie. Nie wnikając tu w kwestie szczegółowe, należy stwierdzić, że począwszy od końca lat 60., a zwłaszcza w latach 70. i 80. udało się w bezpośrednich rokowaniach USA–ZSRR, na forum ONZ oraz KBWE, doprowadzić do nieznacznego ograniczenia wyścigu zbrojeń strategicznych, szczególnie średniego zasięgu (układ INF z 1987 r.) oraz redukcji broni konwencjonalnych. Nie udało się natomiast zahamować produkcji i eksportu broni, szczególnie do ognisk zapalnych, co zaostrzało niejednokrotnie przebieg konfliktów regionalnych i wojen lokalnych [zob. szerzej Cziomer 2005: 158–173].

## Rozdział 2.

# Spory i konflikty międzynarodowe

---

Niezbędną częścią książki poświęconej zagrożeniom bezpieczeństwa międzynarodowego jest przedstawienie współczesnego postrzegania sporów i konfliktów międzynarodowych. Tym bardziej że z tymi zjawiskami bezpośrednio związana jest wojna, która z perspektywy historycznej zawsze traktowana była jako największe zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa. W związku z tym konieczne jest wyjaśnienie podstawowych pojęć, wskazanie na występujące rodzaje omawianych zjawisk, ich przyczyn i cech, jakie noszą od czasu zakończenia zimnej wojny. Wszystko to zaś powinno być ilustrowane przykładami, które pozwolą czytelnikowi na lepsze zrozumienie otaczającego go świata wypełnionego sporami, konfliktami, kryzysami i wojnami.

### 2.1. Pojęcie i istota sporu międzynarodowego, konfliktu zbrojnego i wojny

Do podstawowych kategorii międzynarodowych stosunków politycznych należy **spór międzynarodowy**. Współcześnie nie sposób wskazać definicji sporu międzynarodowego, która byłaby powszechnie akceptowana i tym samym była podstawą do zastosowania w prawie międzynarodowym. Karta Narodów Zjednoczonych mówi w tej materii o podziale na spory i sytuacje, które stanowią zagrożenie dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz takie, które nie stanowią takiego zagrożenia [Karta Narodów Zjednoczonych, art. 1]. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości zwraca uwagę, że spór to niezgoda co do prawa lub faktu, sprzeczność stanowisk między stronami oparta na faktach lub ich interpretacji, czy prawie. Owa sprzeczność musi mieć związek z interesami stron. Dlatego należy przyjąć, że za podstawę sporu uznaje się sprzeczność interesów, która na arenie międzynarodowej oznacza stan stosunków między partnerami

dowodzący braku możliwości pogodzenia interesów obu stron. Co istotne i podkreślane przez Erharda Cziomera, owa sprzeczność interesów dotyczy tej samej kwestii, wobec której podmioty sporu wyrażają swoje roszczenia [Cziomer 2004: 204].

Interesy, a jednocześnie przedmiot sporu, mogą mieć charakter polityczny (dotyczący zwykle żywotnych interesów państwa, opartych o argumentację, np. historyczną czy nacjonalistyczną) lub prawny (strony opierają swoją argumentację na istniejących normach prawnych zapisanych np. w traktatach dwustronnych, czy ogólnych normach prawa międzynarodowego). Sprzeczność interesów wyrażana zaś bywa zarówno poprzez działanie, jak i zaniechanie podmiotu. W najlepszym wypadku spór zostanie zażegnany na drodze prawnej i wtedy sprzeczność interesów w danym obszarze przestaje istnieć i państwom oraz całej wspólnotie międzynarodowej nie grozi eskalacja działań podejmowanych przez kraje na rzecz realizacji własnych interesów. W związku z tym spór można uważać za pierwszy etap konfliktu międzynarodowego, możliwego do zażegnania u jego zarzewia.

Rzecz jasna spór, jako szeroka kategoria, może być porządkowana według różnych kryteriów:

- przedmiotu sporu, odnoszącego się do zaistnienia pewnego faktu, dotyczącego określonego terytorium lub osoby;
- kompetencyjne, spór do rozwiązania na drodze kontaktów międzynarodowych lub przez wewnętrzne organy państwowe;
- skutku sporu, występuje tutaj spór zwykły, niezagrożający utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz spór kwalifikowany, który stanowi takie zagrożenie lub może takie stanowić;
- przestrzenne, spory lokalne, regionalne oraz globalne;
- organizacji środowiska międzynarodowego, występują spory wewnętrzne-blokowe, peryferyjne i międzyblokowe (ilustracją do tego podziału są spory z czasów zimnej wojny występujące w ramach NATO czy Układu Warszawskiego, poza nimi lub między nimi).

Nierozwiązany spór międzynarodowy prowadzi do **konfliktu międzynarodowego**. Wedle definicji słownikowej jest to „sprzeczność interesów państw, powodująca zatarg dyplomatyczny lub zbrojny” [Leksykon politologii, hasło: konflikt międzynarodowy: 160]. Warto podkreślić, że definicja używa sformułowania „lub zbrojnego”. W związku z tym nie jest prawdziwym stwierdzeniem, że konflikty międzynarodowe mają charakter zbrojny. Mogą go mieć, ale nie muszą, innymi słowy eskalacja konfliktu międzynarodowego może przebiegać drogą od toczącego się na płaszczyźnie dyplomatycznej, do takiego, który będzie już przebiegał przy użyciu przemocy zbrojnej. Konflikt międzynarodowy nierozzerwalnie związany jest jednak ze zderzeniem sprzecznych interesów, co jest zresztą zgodne ze znaczeniem

samego pojęcia. Słowo konflikt pochodzi od łacińskiego *conflictus*, czyli zderzenia. A to oznacza, że muszą istnieć przynajmniej dwie jego strony posiadające sprzeczne interesy i podejmujące działania, aby te interesy zrealizować. W ten sposób może dojść i dochodzi do zderzenia sprzecznych interesów oraz działań podejmowanych przez podmioty, które są świadome konsekwencji swojego postępowania. Innymi słowy, uświadamiają sobie na czym polega istota konfliktu i podejmują środki, by to one były stroną zwycięską. Podejmowane przez nie działania mogą mieć charakter polityczny, ekonomiczny lub militarny i mają wystarczyć do narzucenia drugiej stronie swoich racji.

Warto podkreślić, że współcześnie powszechnym zjawiskiem są konflikty wewnętrzne o charakterze politycznym. Definicja umieszczona w słowniku podkreśla, że strony w takim wypadku zmierzają do osiągnięcia określonych dóbr materialnych lub niematerialnych, na co ma pozwolić zdobycie, bądź utrzymanie i sprawowanie władzy. Nie ma także możliwości pełnego działania w celu zneutralizowania lub zniszczenia przeciwnika [Leksykon politologii, hasło: konflikt polityczny: 160]. W stosunkach międzynarodowych trudno mówić o zdobyciu, bądź utrzymaniu i sprawowaniu władzy, ale można posługiwać się pojęciem wpływu międzynarodowego, czy prestiżu, który ma znaczenie dla pozycji państwa w systemie ról międzynarodowych. To z kolei przekłada się na jego możliwości w realizacji własnych interesów. Bywa tak, że oznacza to konieczność wmieszania się w wewnętrzny konflikt polityczny. Można to uczynić na kilka sposobów, a wśród nich są następujące:

- dostawy broni dla jednej ze stron,
- wywieranie presji, nacisku na jedną ze stron lub strony,
- bezpośrednia interwencja zbrojna i tym samym wsparcie dla jednej ze stron.

W ten sposób najczęściej dochodzi do umiędzynarodowienia konfliktu wewnętrznego. Innymi słowy, pojawia się konflikt międzynarodowy, którego nie musiał poprzedzić spór międzynarodowy.

Nierozwiązany konflikt międzynarodowy eskaluje poprzez stosowanie w trakcie jego trwania coraz bardziej radykalnych środków, mających doprowadzić do realizacji interesów jednej ze stron. Innymi słowy, podejmowane przez nie działania mogą już nie mieć charakteru werbalnego (np. not dyplomatycznych), a przyjąć charakter akcji konfliktowych (np. demonstracja siły). Jeżeli to tego dojdzie, to w stosunkach międzynarodowych mówi się o **kryzysie międzynarodowym**, traktowanym jako stadium konfliktu międzynarodowego. Wedle definicji jest to poważne zakłócenie stosunków międzynarodowych, załamanie się współpracy międzynarodowej, w czasie którym istnieje duże prawdopodobieństwo użycia siły zbrojnej [Leksykon

politologii, hasło: kryzys międzynarodowy: 184]. By uzmysłowić rangę i możliwą skalę kryzysu, wraz z jej konsekwencjami, często przywoływany jest przykład tzw. kryzysu kubańskiego z 1962 roku, poprzedzonego konfliktem w Zatoce Świń. Mógł on doprowadzić do wybuchu trzeciej wojny światowej, w czasie której na dużą skalę zostałyby użyte broń jądrowa. Już w tym momencie widać doskonale, że nierozwiązany konflikt międzynarodowy prowadzi do wojny. Nim jednak można będzie wyjaśnić to pojęcie warto przybliżyć nieco, czym charakteryzuje się kryzys międzynarodowy. Dochodzi bowiem do niego w chwili eskalacji żądań i gróźb rywalizujących ze sobą stron, w tym pojawiają się działania o charakterze akcji konfliktowych, np. demonstracji siły. Strony chcą uniknąć jej użycia, ale pokazują, że mogą to zrobić i mają ku temu potencjał. Jeżeli to nie doprowadzi do wygrania rywalizacji, to posuwają się dalej. Mowa tutaj o naruszaniu granicy, dokonywaniu akcji sabotażowych, czy wręcz interwencji zbrojnej bez wypowiedzenia wojny. Dodatkowo wydaje się, że wybuch wojny staje się nieuchronny. W pewnych przypadkach udaje się tego uniknąć, doprowadzając do zamrożenia kryzysu. Współcześnie dobrym tego przykładem jest konflikt zbrojny na Ukrainie, który został zatrzymany na fazie kryzysu, przy zastosowaniu interwencji zbrojnej strony rosyjskiej i okupacji przez nią części ukraińskiego terytorium.

W nawiązaniu do wymienionego powyżej pojęcia **konfliktu zbrojnego** warto zaznaczyć, że z chwilą użycia siły zbrojnej konflikt międzynarodowy staje się konfliktem zbrojnym. Jest to pojęcie szerokie, szersze niż pojęcie wojny, bo obejmuje wszelkie rodzaje użycia przemocy zbrojnej i podjęte działania zbrojne, które nie zostały wypowiedziane. Ich uczestnikami nie muszą też być tylko państwa, ale mogą być nimi także inni uczestnicy stosunków międzynarodowych, np. organizacje transnarodowe, takie jak zmilitaryzowani aktorzy międzynarodowi. Co ważne, przyjmuje się, że w wypadku konfliktu zbrojnego użycie siły ma charakter ograniczony, a zatem nie w pełni możliwości stron. Ma to pozwolić na jego łatwiejsze zakończenie poprzez nie doprowadzenie do wybuchu wojny, w szczególności totalnej. O tym, jak konflikty zbrojne są szeroką i ważną kategorią stosunków międzynarodowych przekonują badacze Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem Międzynarodowym (SIPRI). Obliczono, że w ciągu ostatnich 3600 lat rozegrało się ponad 14 800 konfliktów zbrojnych, które pochłonęły ponad 3.6 mld ofiar. Według raportu SIPRI z 1986 roku w okresie od 3600 roku p.n.e. do 1960 roku pokój panował jedynie przez 292 lata. Biorąc pod uwagę wzrost liczby konfliktów wewnętrznych i międzynarodowych po zakończeniu zimnej wojny, warto stwierdzić, że statystyki te mogły się tylko pogorszyć, biorąc pod uwagę pożądany stan, jakim jest pokój międzynarodowy.

Jeżeli jednak konflikt zbrojny nie wystarczy, lub nie jest właściwym dla stron rozwiązaniem, to może dojść do **wojny**. Co istotne współcześnie, zgodnie z prawem międzynarodowym, jest ona niedopuszczalna. Z tego też powodu wszelkie akcje zbrojne określane są innymi pojęciami, takimi jak interwencja zbrojna czy właśnie konflikt zbrojny. W czasie zimnej wojny i po jej zakończeniu prowadzono dwie wojny, co do których nie ma wątpliwości, że były legalne. Miało to miejsce na Półwyspie Koreańskim w latach 1950–1953 i w Zatoce Perskiej (Kuwejt, Irak) w 1992 roku. Użyto tam siły zgodnie z mandatem Rady Bezpieczeństwa ONZ, która jako jedyna ma prawo decydowania w tej kwestii. Legalnym pozostaje także użycie siły w obronie własnego terytorium, wtedy to państwo prowadzi wojnę obronną, pod warunkiem, że została ona wypowiedziana. W tym czasie były także klasyczne wojny prowadzone między państwami przy złamaniu istniejącego prawa międzynarodowego, np. wojna Iracko-Irańska w latach 1980–88. Czym jednak jest wojna? Wedle badaczy SIPRI jest to „większy konflikt zbrojny, w którym przez dłuższy czas walczą ze sobą oddziały wojskowe, podległe dwóm lub więcej rządów lub też jednemu rządowi i co najmniej jednej zorganizowanej oraz uzbrojonej strukturze”. Przy czym straty w ludziach w skali roku muszą wynosić minimum 1000 osób [SIPRI Yearbook 1992: 112]. Jest to więc próba takiego określenia zjawiska, które pozwoli na dokonywanie kwalifikacji poprzez czynnik ilościowy, jakim jest liczba ofiar. Tym samym pozwala na uporządkowanie badanego zjawiska i uniknięcie różnorodnych klasyfikacji stosowanych wobec wojny [przykłady w Leksykonie politologii, hasło: wojna: 457].

Warto podać jeszcze definicję wojny przyjętą przez polskich badaczy zjawiska. W Słowniku bezpieczeństwa narodowego, wydanym przez Akademię Obrony Narodowej, autorzy podkreślają, że wojna w aspekcie prawnym oznacza zerwanie stosunków pokojowych i przejście do stosunków wojennych. Oznacza to także zerwanie stosunków dyplomatycznych i wypowiedzenie wojny przez jedną ze stron. Po czym druga czyni to samo, co miało miejsce np. po wypowiedzeniu wojny przez III Rzeszę Stanom Zjednoczonym Ameryki w 1941 roku. W pierwszej kolejności podkreślany jest więc aspekt prawny zjawiska wojny. Dalej strukturalny, jej podmiotem powinny być państwa i ich siły zbrojne. Następnie funkcjonalny, czyli celem jest narzucenie swej woli innemu państwu przy użyciu przemocy zbrojnej. Ekonomiczny – zaangażowanie wszelkich dostępnych zasobów państwa. Wreszcie militarny, czyli używanie przemocy zbrojnej przez siły zbrojne państw [zob. szerzej: Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego 2008: 158–166].

Współcześnie trudno jednak o takie wojny, tak jak wspomniano, przede wszystkim ze względu na zapisy prawa międzynarodowego. Dlatego do użytku wprowadzono nowe pojęcie – **wojna hybrydowa**. Można stwier-



dzić, że jest to nowa nazwa zjawiska, z którym ludzkość miała już do czynienia w swojej historii. Czym jest hybryda? Z łaciny *hybrida* – mieszaniec, zatem coś, co składa się z różnych elementów, często do siebie niepasujących. Wojna hybrydowa, jako zjawisko, opisywana jest od początku XXI wieku na bazie doświadczeń z działań rosyjskich w Czeczenii i dalej występujących przypadków, szczególnie wojny pomiędzy Izraelem a Hezbollahem z 2006 roku i wojny rosyjsko-ukraińskiej od momentu zajęcia Krymu i jego anektowania przez Federację Rosyjską, a dalej przez walki we wschodniej części Ukrainy. Obrazowo można stwierdzić, że hybrydowość w tym wypadku oznacza połączenie wojny i pokoju, którego efektem jest nowy jakościowo twór, mający cechy różne od tego, z czego powstał. Analizę tego pojęcia prowadzi m.in. Łukasz Skoneczny, który sięga po dostępne w literaturze definicje Franka Hoffmana, wg której wojna hybrydowa jest to: „Zestaw różnych metod działań wojennych, wliczając w to działania konwencjonalne, nieregularne taktyki i ugrupowania zbrojne, akty terrorystyczne, w tym masową przemoc, oraz działania przestępcze” [za: Skoneczny 2015: 41–42]. Na podstawie dostępnych analiz, przygotowywanych na przykładach tego typu wojen w XXI wieku, wskazuje się następujące cechy tego zjawiska:

- prowadzone są działania zbrojne na dużą skalę bez wypowiedzenia wojny,
- podmiot pozapaństwowy mierzy się z państwem, co więcej, rzuca mu wyzwanie militarne i nie jest to państwo słabe, korzysta przy tym z intensywnego wsparcia państwa, które w ten sposób toczy wojnę bez bezpośredniego zaangażowania,
- ataki są koordynowane centralnie, nawet jeśli poszczególne jednostki/bojówki są od siebie odseparowane,
- podmiot niepaństwowy ma siły zbrojne dobrze przeszkolone (w tym do obsługi nowoczesnego sprzętu), potrafią one wykorzystać obszary miejskie do wtopienia się w teren i unikania strat własnych,
- bojownicy są trudni do odróżnienia od ludności cywilnej,
- wykorzystywany jest nowoczesny sprzęt w działaniach informacyjno-wywiadowczych,
- prowadzone są działania w innych obszarach niż polu walki zbrojnej, np. kampanie medialne.

Można spodziewać się licznych analiz tego typu wojen, przy czym, jak już wspomniano, trudno stwierdzić, że mamy do czynienia z nową jakością w tym szerokim zjawisku, jakim jest wojna. Bliżej do podania, że dzięki postępowi technologicznemu zyskała ona kolejne przestrzenie, w których jest toczona i tym samym otrzymała nową nazwę.

Niezależnie jednak od tego jaką nazwą określić można wojnę, to jej zakończeniem musi być pokój (lub zawieszenie broni prowadzące do pokoju,



nawet jeśli czasem trwające w nieskończoność, jak między oboma państwami koreańskimi), kończący także konflikt międzynarodowy. Doprowadzić do niego może w sposób oczywisty zwycięstwo militarne, ale i różnego rodzaju pokojowe sposoby rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych [zob. szerzej: Malendowski 1999: 66–99]. W czasie trwania wojny możliwe jest bowiem sięgnięcie po negocjacje czy mediacje. Wszystkie możliwe środki do zastosowania w każdym etapie omawianego tutaj zjawiska sporu i konfliktu międzynarodowego wymienia art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych. Są nimi rokowania bezpośrednie (negocjacje), komisje badań, pośrednictwo (dobre usługi, mediacja), pojednanie (procedura pojednawcza, koncyliacyjna), arbitraż międzynarodowy (rozjemstwo), sądownictwo międzynarodowe. Główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa przy tym na Radzie Bezpieczeństwa ONZ, która w razie zaistnienia takiego sporu może podjąć kroki zarysowane w rozdziale VII Karty – sankcje, wymuszanie pokoju (groźba użycia siły, lub jej użycie). Powołana do życia może być także operacja pokojowa ONZ, ważny instrument służący prewencji, jak i rozwiązywaniu konfliktów oraz np. separacji walczących stron, czy utrzymywania tymczasowego porozumienia prowadzącego do trwałego pokoju.

Nie ma tu miejsca na omawianie kwestii związanych z pokojem międzynarodowym, ponieważ zjawisko konfliktów międzynarodowych i wojny jest tak pojemne, że aby je lepiej rozumieć i rozpoznawać dokonuje się licznych klasyfikacji. Pewną ich próbę zaprezentuje następny podrozdział.

## 2.2. Klasyfikacje konfliktów zbrojnych i wojen

Wspominani już wcześniej autorzy Słownika terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego [2008: 165–166] wymieniają kilka kryteriów, według których wyodrębniają różne rodzaje wojen, a czynią to biorąc pod uwagę współczesny charakter tego zjawiska. Z uwagi na to warto spojrzeć na rzecz także pod tym kątem, dokonując jednak potrzebnych w pewnych wypadkach modyfikacji i wyjaśnień. Wyróżnić zatem można:

- ze względu na powód rozpoczęcia – wojny prewencyjne (uprzedzające), których celem jest uprzedzenie ataku przeciwnika i tym samym zapewnienie sobie bezpieczeństwa. Jednak w praktyce międzynarodowej ewentualny atak przeciwnika jest często traktowany jako pretekst do agresywnych działań strony, która rozpoczyna tego typu wojnę. Ponadto nie powinno się traktować synonimicznie wojny prewencyjnej i uprzedzającej. W pierwszym wypadku zagrożenie agresją jest bowiem odleglejsze, a co więcej, może chodzić nie tyle o agresję, a wejście przez

inne państwo w posiadanie groźnej broni, np. jądrowej. W wypadku wojny uprzedzającej zaistnieje sytuacja, w której zagrożenie agresją jest bezpośrednie, krótkoterminowe i tego typu wojna ma być skutecznym środkiem obronnym poprzez zaskoczenie przeciwnika i likwidację jego sił gotowych do ataku. Niezależnie jednak od typu wojny, w obu wypadkach opiera się ona o prawo państwa do samoobrony, które interpretowane jest tutaj szeroko, zatem nie tylko do obrony w chwili ataku, ale i obrony efektywniejszej dzięki wyprzedzeniu ataku;

- ze względu na zasięg terytorialny prowadzone są wojny globalne i lokalne – te pierwsze na obszarze większości świata, a te drugie na ograniczonym. Warto byłoby dodać jeszcze regionalne, które swym zasięgiem wykraczają poza skalę lokalną, ale nie obejmują jeszcze globalnej;
- ze względu na użyty potencjał sił istnieją wojny ograniczone i totalne. Są to takie, w których ograniczone jest użycie potencjału ludzkiego i materialowego oraz takie, w których strony angażują wszystkie możliwe zasoby. Jej celem może być nie tylko zniszczenie sił zbrojnych przeciwnika, ale i jego narodu, w związku z tym strona uznaje, że nie obowiązują jej żadne ograniczenia prawne ani moralne związane z prowadzeniem działań wojennych;
- ze względu na używaną broń – wojny konwencjonalne i wojny z użyciem broni masowego rażenia;
- ze względu na stopień ruchliwości wojsk wskazuje się na wojny pozycyjne (oparte o systemy umocnień i istniejące fronty) i manewrowe (brak stałych frontów, duża mobilność wojsk);
- ze względu na czas prowadzenia wojny wyróżnia się wojnę błyskawiczną, która zakłada jak najszybszą wygraną z przeciwnikiem dzięki prowadzeniu działań manewrowych z zastosowaniem wszystkich rodzajów sił zbrojnych;
- ze względu na udział lub nie wojsk regularnych wyodrębnia się także wojnę partyzancką, w której uczestniczą oddziały nieregularne, aczkolwiek powinny być one podporządkowane jednemu centrum dowodzenia;
- ze względu na używanie innych środków niż siły zbrojne (bezpośrednio) mówi się także o wojnie psychologicznej, gospodarczej i zimnej wojnie.

Przedstawiony powyżej katalog nie jest kompletny, bowiem zjawisko wojny i konfliktów zbrojnych jest nie tylko szerokie, ale stale ewoluuje. O tym przekonywać nie trzeba w chwili, kiedy tak wielką popularność zyskało pojęcie wojny hybrydowej, o której była już wcześniej mowa. Podchodząc do rzeczy z tej perspektywy, **że pojęciem szerszym od wojny jest konflikt zbrojny**, można wyróżnić przynajmniej kilka rodzajów konfliktów zbrojnych zależnie od formy, jaką przyjmują. Oprócz wojny jest to interwencja zbrojna, a zatem mieszanie się w sprawy wewnętrzne innego

państwa przy użyciu przemocy zbrojnej. Może to prowadzić np. do zajęcia części jego terytorium. Dalej istnieje zjawisko incydentu zbrojnego polegające na selektywnym starciu sił zbrojnych dwóch stron o charakterze przypadkowym lub zaplanowanym, które jednak nie prowadzi do rozpoczęcia większych działań zbrojnych. Badacze wyróżniają także przewrót wojskowy, którego celem jest obalenie istniejącej, legalnej władzy przy użyciu sił zbrojnych. Ponadto blokadę zbrojną, poprzez którą doprowadza się do izolacji terytorium przeciwnika dzięki użyciu sił zbrojnych oraz demonstrację siły. Ta jednak jest tylko obwieszczeniem przeciwnikowi posiadanego potencjału i grożeniem jego użycia, a zatem nie dochodzi jeszcze do starcia sił zbrojnych. W związku z tym zaliczanie tego rodzaju użycia sił zbrojnych jako formy konfliktu zbrojnego, budzi pewne kontrowersje. Można przyjąć, że rodzajem konfliktu zbrojnego jest także wojna hybrydowa, bowiem badacze nadają jej takie walory jakościowe, które czynią z niej zjawisko niemieszczące się w definicji wojny.

Poza już wymienionymi rodzajami wojen i konfliktów zbrojnych istnieją jeszcze inne kryteria i wynikające z nich podziały. Nie ma tu miejsca na ich szerokie omawianie, dlatego posłużyć się można pewnym wyborem, szczególnie wartościowym dla badaczy stosunków międzynarodowych czy bezpieczeństwa narodowego. Przy tej okazji można podać także kilka przykładów, które pozwolą na ilustrację omawianych zagadnień teoretycznych. W związku z tym posługiwać się także można:

- Kryterium sprawiedliwości, wedle którego wyróżnia się wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe. Zastosowanie tego kryterium sprawia, że wojna oceniana jest z perspektywy moralnej, a mianowicie poczucia słuszności prowadzonych działań. Tworzy to wielkie pole do interpretacji. Warto wspomnieć, że wyprawy krzyżowe uważane były za sprawiedliwe, a trudno do nich podchodzić inaczej, jak do agresji zbrojnej, której celem było odzyskanie ziemi świętej i kontroli na miejscach ważnych ze względów religijnych, ale i handlowych, czy strategicznych. Miały zatem cel zarówno polityczny, jak i religijny i to one, w rozumieniu je prowadzących, czyniły je sprawiedliwymi. Podobnie współcześnie, prowadzące „świętą wojnę”, tzw. Państwo islamskie uznaje, że prowadzone przez nie działania są sprawiedliwe, niezależnie od tego, że faktycznie są agresorem i grożą agresją innym państwom przy użyciu wszelkich dostępnych im środków. Z tej perspektywy można powiedzieć, że prowadzą wojnę totalną, czego dowodzi także sposób traktowania przez nie ludności cywilnej. Kryterium to jest zatem nieefektywne, bo bardzo subiektywne i podporządkowane religii oraz ideologii.
- W związku z tym wprowadzono inne kryterium oceny, mianowicie legalności prowadzonych działań zbrojnych, a ma być ono oparte na pra-

wie międzynarodowym, zatem obowiązujących normach prawnych, maksymalnie obiektywizujących ocenę sytuacji i pozostawiających jak najmniejsze pole do interpretacji. Stało się to możliwe dzięki przyjęciu rozwiązań prawnych dotyczących zakazu użycia siły w stosunkach międzynarodowych [zob. szerzej Malendowski 1999: 20–61]. Biorąc to pod uwagę wyróżnia się wojny nielegalne, zatem zabronione przez prawo międzynarodowe i jako takie traktowane są współcześnie wszystkie. Z tej perspektywy nielegalną jest zarówno wojna na Krymie i wschodzie Ukrainy, prowadzona przez Federację Rosyjską, jak i nielegalną była wojna w Iraku w 2003 roku, prowadzona przez USA i koalicjantów z Irakiem. Od tej generalnej zasady są jednak wyjątki. Za takie, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, uważa się działania zbrojne wynikające z samoobrony indywidualnej lub zbiorowej. Warto podkreślić, że także zbiorowej, na co powołują się np. członkowie NATO. Oznacza to, że legalnym będzie wsparcie zbrojne ofiary agresji, która jest członkiem NATO. Traktat Waszyngtoński silnie to podkreśla i strony odwoływały się w nim do tego prawa, np. w artykule V, poprzez sięgnięcie do artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Artykuł ten mówi, że każde państwo ma prawo do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej w przypadku napaści zbrojnej. Jednak do czasu, aż Rada Bezpieczeństwa ONZ nie podejmie właściwych decyzji w tej sprawie na rzecz utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z tego też względu istnieje drugi wyjątek od generalnej zasady nielegalności użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Są to działania zbrojne prowadzone na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa o zastosowaniu środków przymusu. Jest to bowiem organ, na którym ciąży odpowiedzialność za międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo oraz z tego względu może, a także powinien podejmować takie decyzje. W związku tym w przypadkach dwóch agresji – Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej na Republikę Korei w 1950 roku i Iraku na Kuwejt w 1990 roku, Rada Bezpieczeństwa ONZ wyraziła zgodę na sformowanie koalicji międzynarodowej, której celem była pomoc ofierze agresji. Dzięki temu oba państwa zostały wyzwolone i były to działania legalne. Za takie uważano też użycie siły zbrojnej w celu uzyskania niepodległości, bowiem traktowano to jako realizację prawa narodów do samostanowienia. W ten sposób za legalne uznawano wojny narodowowyzwoleńcze, których celem było wyzwolenie się poszczególnych obszarów świata spod władzy kolonialnej, np. kolonii afrykańskich należących do Francji, czy Wielkiej Brytanii. Widać tutaj, że w ten sposób wskazuje się na prymat zasady samostanowienia narodów nad zakazem użycia siły. Wydaje się, że kluczowe w tym wypadku są nie tyle zapisy prawa, co ich ocena pod kątem słuszności, zatem aspekt moralny.

- Stosowane jest także kryterium celu działania stron, wtedy wyróżnia się wojnę napastniczą i wojnę obronną. W tym wypadku można sięgnąć po przykład wybuchu drugiej wojny światowej. Wtedy z dniem 1 września 1939 roku wojnę napastniczą rozpoczęła III Rzesza Niemiecka, a wojnę obronną zaczęła prowadzić Polska. Sięgając po przykłady bliższe czytelnikowi i niebudzące wątpliwości, wojnę napastniczą rozpoczął Irak w 1980 roku atakując Iran. W wypadku zastosowania prawa do samoobrony zbiorowej wojnę obronną prowadziłyby sojusze państw. Za wojnę obronną uważa się też wojny antykolonialne i narodowowyzwoleńcze, w każdym z tych wypadków przyznaje się prymat prawa do obrony nawet nie tyle przed agresją zbrojną, co przed podporządkowaniem i tym samym złamaniem prawa narodów do samostanowienia.
- Często używanym kryterium podziału jest także teatr działań, wyróżniamy tu wojnę lądową, morską i powietrzną. Jest to podział klasyczny, ale jak widać, stawał się on klasycznym z biegiem lat, wraz z postępem technologicznym. Pierwszym, naturalnym obszarem prowadzenia wojny przez człowieka był ląd, potem dopiero woda, a dalej, wraz z wynalezieniem maszyny latającej, powietrze. Wraz z rozwojem ludzkości oraz sposobów i środków prowadzenia wojny, przybierały kolejne teatry działań, ale i ten podział zaczął być mało praktyczny. Zaczęto bowiem prowadzić wojny we wszystkich tych przestrzeniach jednocześnie. Dodatkowo pojawiły się kolejne. W ramach powietrznej można wyróżnić przestrzeń kosmiczną, która może być areną działań wojennych, bowiem państwa się do tego przygotowują, np. do zestrzeliwania satelitów. Taką nową przestrzenią jest też tzw. cyberprzestrzeń, której kontrola lub paraliż może być jednym z kluczowych determinantów wygranej współczesnej wojny. Rzecz jasna nowe przestrzenie i nowe środki stawiają także nowe pytania dotyczące wojny. Dla przykładu czy atak cybernetyczny na państwo może być uznany za agresję i w związku z tym, czy strona zaatakowana ma prawo do użycia siły zbrojnej, czy może jedynie odpowiedzieć takim środkiem, jaki zastosował napastnik? Więcej, czy ofiara takiego ataku może oczekiwać pomocy od sojuszników, jeśli jest członkiem tego typu organizacji, jak NATO? Przed tego typu dylematami stoi współcześnie świat i są one kluczowe dla bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego. Przykładem zaś na nie jest chociażby atak cybernetyczny na Estonię w 2007 roku. Wobec tego można stwierdzić, że to kryterium bardzo jasno pokazuje, że wojna ewoluuje i decydujący na to wpływ ma postęp technologiczny, a konsekwencje z tym związane są kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i wspólnoty międzynarodowej.
- Jest także kryterium podmiotów wojujących, które pozwala na wyróżnienie wojen międzypaństwowych i niepaństwowych. Innymi słowy

takich, których stronami są państwa lub takich, w których stronami są uczestnicy pozapaństwowi, np. grupy partyzanckie rywalizujące pomiędzy sobą o władzę.

- Istnieje także kryterium motywacji walczących stron, mamy tutaj wojny i konflikty religijne, ideologiczne, etniczne, terytorialne itp., innymi słowy – co kieruje rządzącymi by wydali decyzję o rozpoczęciu wojny. Źródłem drugiej wojny światowej można doszukiwać się w ideologii nazistowskiej, ale i komunistycznej. Zaś XXI wiecznych zmagania, zwanych „wojną z terroryzmem międzynarodowym” w religii, a właściwie jej skrajnej interpretacji oraz polityce, czyli toczącym się dziesiątki lat konflikcie bliskowschodnim. Motyw terytorialny był wyraźnie widoczny w agresji Iraku na Kuwejt, w powiązaniu z ekonomicznym, bowiem zajęte tereny miały pozwolić Irakowi na szybszą odbudowę gospodarki dzięki dodatkowym dochodom z wydobycia i sprzedaży ropy naftowej. Przyczyn etnicznych, jako bardzo ważnych, można szukać w wojnach toczących się na Bałkanach w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. Zarówno tych, które miały miejsce pomiędzy państwami, jaki i tych mających charakter wojen domowych. Szerzej o tym kryterium będzie mowa w kolejny podrozdziale, traktującym o czynnikach, które wpływają na rozpoczęcie konfliktu zbrojnego.

### 2.3. Czynniki konfliktogenne

Warto zacząć kolejny raz od pokazania przykładu z literatury przedmiotu, który dotyczy omawianego problemu. Piotr Mickiewicz przedstawia katalog determinantów współczesnych konfliktów, określając je mianem ich źródeł [Mickiewicz 2004: 2–3]. Prezentuje je tabela nr 1.

Jak widać w powyższej tabeli, jej autor koncentruje się na etnicznych i kulturowych źródłach współczesnych konfliktów. Nie dokonuje on podziału na wewnętrzne i międzynarodowe, a wskazuje na przykłady obu rodzajów. Co więcej, możemy tutaj także odnaleźć umiędzynarodowione konflikty, takie jak chociażby w byłej Jugosławii, do czego doszło przez zewnętrzne naciski, a wreszcie obecność sił międzynarodowych w różnych powstałych na tym terenie państwach. Warto zauważyć, że dużo przykładów jest związanych z regionem Bałkanów, co potwierdza obiegowo stosowaną nazwę „kotła bałkańskiego” czy „bałkańskiego tygla”, która ma ilustrować, że w tym regionie tkwi zarzewie wielu konfliktów – nie tylko wewnętrznych, ale także międzynarodowych, w tym zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Potwierdza to chociażby jeden z powodów wybuchu I wojny światowej. A współcześnie rozpad Jugosławii i związane

Tabela 1. Etniczne i kulturowe źródła współczesnych konfliktów

ŹRÓDŁO KONFLIKTÓW	REGION	KONFLIKT
Zróżnicowanie etniczne	Jugosławia	Bośnia-Hercegowina
	Rwanda	Hutu i Tutsi
Rozwarstwienie społeczne wewnątrz państw, jak i pomiędzy państwami	Serbia-Macedonia-Albania	Albańczycy w Kosowie
Przedkładanie lojalności plemiennej, etnicznej, narodowej ponad lojalność wobec państwa lub walka o dominację w strukturach władzy	Angola	Rywalizacja plemion Kimbundu, Ovimbundu, Bankongo
Zróżnicowanie religijne	Irlandia Północna	IRA
Funkcjonowanie mniejszości etnicznych o rozbudowanych ambicjach do posiadania podmiotowości politycznej	Balumba i Baluda w Kongo-Leopoldville	Próby oderwania prowincji Katanga
	Kurdowie w Turcji i Iraku	Próby budowy własnego państwa
	Tigeryjczycy, Sornalisi, Afarowie w Etiopii	Casus Erytrei
Konflikty graniczne (terytorialne) będące celem strategicznym państwa (także jako element budowy wewnętrznej spójności państwa)	Somalia	Roszczenia terytorialne Somalii (teoria o „wielkiej Somalii)
	Maroko	Próby włączenia obszarów przyległych
	Serbia	„Wielka Serbia”

Źródło: Mickiewicz, [www.dsw.edu.pl](http://www.dsw.edu.pl): 2.

z tym wojny, a dalej także łamanie praw człowieka na olbrzymią skalę i zaangażowanie społeczności międzynarodowej na rzecz ich powstrzymania, np. w Bośni i Hercegowinie, czy Kosowie. Wydarzenia te w znaczący sposób wpłynęły na światowe bezpieczeństwo i stan ładu międzynarodowego. O ciągle występujących problemach świadczą nadal niezafatwione kwestie, takie jak chociażby przyszłość Kosowa, które formalnie będąc samodzielnym państwem, chociaż nie uznawanym powszechnie, nie jest w stanie samo się utrzymać i nie ma uregulowanych relacji z sąsiadami. Dodatkowo pozostaje obszarem, na którym działa zorganizowana przestępczość międzynarodowa. Niepewna jest także przyszłość Bośni i Hercegowiny, która ciągle korzysta z obecności sił międzynarodowych, a po ich ewentualnym wyjściu możliwe jest wznowienie konfliktu wewnętrznego. To tylko przykłady, które uzasadniają takie podejście autora tabeli. Nie może także dziwić ilość przykładów państw afrykańskich, bowiem konflikty o podłożu etnicznym, rywalizacji o władzę, czy braku spójności państwa leżą w natu-



rze wielu z nich. Szerzej piszemy o tym w rozdziale poświęconym zjawisku upadku państwa.

Podany przykład akcentuje czynnik etniczny i kulturowy. Są jednak także inne, które uważa się za konfliktogenne. Celem systematycznego podejścia do rzeczy można wymienić:

- czynnik ekonomiczny, ale rozpatrywany szerzej niż w powyższej tabeli. Nieodnoszący się tylko do różnic wewnętrznych, np. pomiędzy poziomem życia mieszkańców zamieszkających w różnych regionach państwa, ale i zewnętrznych. Mowa tutaj o takich powiązaniach ekonomicznych pomiędzy państwami, które mają charakter nierównoprawny, występuje często uzależnienie jednego państwa od drugiego i powoduje to konflikty. Ich przyczyną może być także rywalizacja o miejsce w podziale pracy, co jest widoczne chociażby na przykładzie tzw. konfliktu Północ-Południe, czyli między uprzemysłowioną i wysoko rozwiniętą północą świata, a jego południową częścią, składającą się w znacznej mierze z państw tzw. trzeciego świata, które są źródłem surowców, taniej siły roboczej i rynkami zbytu. Oczywiście jest podział umowny, bowiem geograficznie, np. także na południu, znajdują się państwa wysoko rozwinięte, jak np. Australia. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że wśród tego czynnika znaczenie odgrywa także rywalizacja o dostęp do surowców, szczególnie energetycznych, która powoduje konflikty. Współczesnym przykładem tego typu może być zarysowujący się coraz silniej konflikt o zasoby Arktyki, które stopniowo uwalniane są spod lodów dzięki ocieplaniu się klimatu. By je pozyskać strony roszczą sobie prawo do terytorium, o czym poniżej. Odwołując się do historii można wskazać przykład wojny iracko-irańskiej czy agresji Iraku na Kuwejt, chociaż trzeba pamiętać, że zwykle w tego typu wypadkach występuje więcej czynników. W przyszłości natomiast takich surowcem, o który toczyć się będą liczne konflikty, **będzie woda. Współcześnie także już występują konflikty tym motywowane**, np. na Bliskim Wschodzie;
- czynnik polityczny, w sposób naturalny wywołuje konflikty ze względu na rywalizację o władzę, zarówno wewnętrzną, jak i międzynarodową, chociaż w tym wypadku nie używa się tego typu kategorii, bo w stosunkach międzynarodowych nie istnieje władza zwierzchnia. Można mówić o wpływie, pozycji, roli czy prestiżu państwa na arenie międzynarodowej. Zajmowana pozycja pozwala na pełniejsze realizowanie własnych interesów. Ponadto w ramach tej kategorii umieszcza się podziały etniczne i narodowościowe, ponieważ mogą być jednym z warunkowań, na jakich opiera się walka o władzę. Mogą także być samoistnym czynnikiem, jeżeli nienawiść pomiędzy grupami narastała przez lata i doszła do poziomu, w którym nie można powstrzymać jej wybuchu. Przykła-



dem tego typu są wydarzenia jest ludobójstwo w Ruandzie w 1994 roku, w czasie którego zginęło od ok. 800 tys. do miliona ludzi. Motywowane różnicami pomiędzy plemionami Tutsi i Hutu, ale przy dokonaniu odpowiedniej analizy widać także wpływ czynnika politycznego. W tej kategorii ujmuje się także roszczenia terytorialne. Przykładem może być chociażby konflikt o Kosowo czy Krym, zajęty przez Federację Rosyjską. Atrakcyjnym przykładem jest także konflikt Izraelsko-Arabski, a nie tylko Izraelsko-Palestyński. Roszczenia terytorialne są jednym z podstawowych powodów konfliktów i wojen, czasem jednak niepodawanym bezpośrednio, a ukrywanym pod pretekstem innych powodów, które są eksponowane przez agresywne państwa, np. pomoc bratnim narodom, rzekomo ciemionym pod dotychczasowymi władzami, jak ma to miejsce w wypadku zajęcia przez Federację Rosyjską Krymu, czy jej zaangażowania w walki na wschodzie Ukrainy. Sporem terytorialnym, ciągle aktualnym i wartym pamiętania, pozostaje toczący się między Federacją Rosyjską a Japonią, a ciągnący się od zakończenia drugiej wojny światowej. Rosja nie chce zwrócić Wysp Kurylskich, odebranych Japonii, a ta bez spełnienia tego żądania nie chce podpisać układu pokojowego kończącego wojnę. W ten sposób przynależność terytorialna stosunkowo niewielkiego obszaru decyduje o tym, że dwa ważne państwa nie są formalnie w stanie pokoju;

- czynnik ideologiczny, do którego zalicza się religię. Trzeba jednak pamiętać, że istnieją różnice pomiędzy ideologią a religią i nie wolno traktować tych pojęć synonimicznie. W uproszczeniu najistotniejszą kwestią jest to, że twórcą ideologii jest człowiek i to ów kreator jest najwyższym autorytetem i dawcą praw dla wyznawców swojej ideologii. Natomiast w wypadku religii na szczycie stoi Bóg i to On jest najwyższym prawodawcą i autorytetem. Czynnik ideologiczny może być kluczowym powodem konfliktów i wojen, jak to miało miejsce w przypadku drugiej wojny światowej. Podobnie w wypadku religii, jak ma to miejsce w konflikcie z tzw. Państwem Islamskim. Pamiętać jednak trzeba, że często, szczególnie w wypadku religii, jest to czynnik traktowany instrumentalnie przez strony, które w ten sposób chcą motywować swoich zwolenników wyższymi ideami, żeby same były w stanie osiągnąć przyziemne cele. Dla przykładu zdobyć terytorium czy sięgnąć po władzę. Można zaryzykować tezę, że współcześnie znaczna część tzw. fundamentalistów islamskich traktowana jest przedmiotowo, bo została wykształcona przez ludzi chcących poprzez nich zdobyć władzę. Na początek nad wybranymi terenami lub państwami arabskimi, a w dalszej perspektywie także w innych miejscach świata. Podkreślanie różnic religijnych i odwoływania się do wiary w jedyne prawdziwego Boga pozwala w ła-

twy sposób motywować zwolenników do działań, których normalnie by nie podjęli, np. do ataków samobójczych, po których czeka ich lepszy los w zaświatach, a ich rodzina pozostająca na ziemi może otrzymać za to pieniądze. Rzecz jasna wyznawcy wierzą skwapliwie w podane im idee. Często dlatego, że wywodzą się ze środowisk zlaicyzowanych, pozbawionych wszelkich wartości, zmarginalizowanych, także pod kątem ekonomicznym, którzy nie widzą swojej przyszłości w otaczającym ich świecie. Pragną zrobić coś wielkiego, oddać się idei, poświęcić się jej, jeśli będzie taka potrzeba. Te mechanizmy obserwowane są na całym świecie, wszędzie tam, gdzie pojawiają się terroryści. Wracając do czynnika ideologicznego, to we współczesnym świecie można posłużyć się przykładem Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, w której panuje ideologia dżucze, całkowitej samodzielności, stworzona przez rządzącą nią od końca lat 40. XX wieku „dynastię” Kimów. Jest to dyktatura komunistyczna, która rozwinęła się dzięki trwającej wtedy zimnej wojnie i przetrwała do dnia dzisiejszego. Stanowi zagrożenie dla świata ze względu na ciągłe zbrojenia, w tym wejście w posiadanie broni jądrowej, jak i nieuregulowane stosunki z Republiką Korei. Dodatkowo cały naród, poddawany oddziaływaniu ideologii, jest w znacznej mierze bezwolnym narzędziem w rękach rządzących. Wspólnota międzynarodowa dotychczas nie znalazła skutecznego sposobu na to, by zmniejszyć zagrożenia płynące ze strony tego państwa. Wobec jedynie formalnego zawieszenia broni pomiędzy KRLD a Republiką Korei, Półwysep Koreański jest miejscem, które jest realnie zagrożone działaniami wojennymi, a konflikt pozostaje nierozwiązany i można przypuszczać, że pozostanie takowym jeszcze przez wiele lat;

- czynnik historyczny, który często używany jest jako pretekst do rozpoczęcia konfliktu, szczególnie zbrojnego. Odwołanie się do historii jest niezwykle mobilizującym czynnikiem dla narodu, dlatego użytecznym dla rządzących. Przykładem tego typu odwołań jest chociażby uzasadnienie agresji irackiej na Kuwejt, który miał być, według władz irackich, historyczną prowincją Iraku i celem było to, aby wrócić do macierzy. Ale czynnik ten jest też znakomicie widoczny, do dzisiaj, w konflikcie o Kosowo. Jednym z argumentów, do którego odwołują się strony, jest to, kto pierwszy zasiedlił to terytorium. Albańczycy twierdzą, że był to lud, który jest ich przodkami i miało to miejsce w połowie pierwszego tysiąclecia naszej ery. Z kolei Serbowie uznają, że to oni jako pierwsi stworzyli na tym terenie kolebkę państwowości, a więc struktury zorganizowanej i dlatego to oni mają prawo do tego obszaru. Odwołania do historii znaleźć można także w innym rodzaju konfliktach. Chociażby współcześnie sięgają po nie Grecy wysuwając roszczenia wobec Niemiec za skutki

drugiej wojny światowej. Ma to być argument w toczącym się sporze, przechodzącym w konflikt, a dotyczącym greckiego zadłużenia i sposobu wyjścia z niego. Do historii odwołuje się także Federacja Rosyjska broniąca swojej wizji przyczyn wybuchu i przebiegu drugiej wojny światowej twierdząc, że nie współpracowała z Trzecią Rzeszą, a relacje z nią wynikały z konieczności i nieporadności polityki zachodu i państw Europy Środkowo-Wschodniej. Podkreśla także stale, że przyniosła wyzwolenie narodom tej części świata. Dlatego z takim oburzeniem reaguje np. na przypadki wyburzenia czy przenoszenia pomników żołnierzy radzieckich. Powoduje to spory i konflikty np. z Estonią czy Polską. Przykłady można mnożyć, bo czynnik ten jest użyteczny i obecny w wielu konfliktach, także na Bliskim Wschodzie;

- czynnik rasowy, który odgrywa często rolę wspierającą inne czynniki, jeśli na danym obszarze występuje segregacja rasowa powiązana z ograniczeniem praw ludności, jej eksploatacją i podporządkowaniem. Przykładem tego typu może być konflikt w Republice Południowej Afryki, zakończony dopiero na początku lat 90. XX wieku, chociaż pod pewnymi względami trwający nadal. To samo dotyczy Zimbabwe czy angażowania się RPA w interwencje na terenie innych państw, co także było uzasadniane względami rasowymi.

Na koniec tego wątku trzeba podkreślić, że wspomniane czynniki występują zazwyczaj łącznie i wspólnie wpływają na rozpoczęcie oraz przebieg konfliktów. Biorąc pod uwagę współczesny, dowolny przykład tego typu i analizując go, można wskazać na szereg czynników, które się do niego przyczyniły. Jest to też okazja, aby przyjrzeć się, jakie cechy noszą współczesne konflikty, posługując się najszerszą kategorią, jaką są konflikty zbrojne.

## 2.4. Nowa jakość konfliktów zbrojnych na początku XXI wieku

Wraz z zakończeniem zimnej wojny zmienił się charakter systemu międzynarodowego, jak i konfliktów oraz wojen. Obserwujący je badacze zaczęli dostrzegać inne ich cechy niż te, które posiadały toczone w latach 1945–1989. W związku z tym podjęto próbę systematycznego ujęcia dostrzeżonych różnic i stworzenia swego rodzaju katalogu właściwości konfliktów zbrojnych oraz wojen nowego, kształtującego się ładu międzynarodowego końca XX i początku XXI wieku. Bolesław Balcerowicz, odwołując się także do dorobku Erharda Cziomera, wymienia następujące [Balcerowicz 2006: 118–128]:

- dominację konfliktów wewnętrznych, w mniejszym lub większym stopniu umiędzynarodowionych, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa w skali lokalnej i regionalnej;

- źródła wielu konfliktów tkwią w rozpadzie państw wielonarodowych, czego przykłady są związane z rozpadem ZSRR i Jugosławii, bowiem zabrakło sił, które w czasie zimnej wojny powstrzymywały procesy odśrodkowe;
- wiele konfliktów ma naturę tzw. *communal wars* (wojen wspólnotowych), tzn. są spowodowane przez czynniki etniczne, narodowe, kulturowe lub religijne, które wpływają bezpośrednio na wyróżnienie się danej grupy z otaczającej ją całości i wraz z pojawiającymi się roszczeniami, np. o udział we władzy, sprzyjają antagonizacji i wybuchowi konfliktu. Dodatkowo mogą być konfliktami długotrwałymi o niskiej intensywności, albo cechuje je nagły wybuch i wielka intensywność oraz brutalność;
- wspomniana wyżej natura konfliktów, w połączeniu z ich wewnętrznym charakterem, sprzyja daleko idącej brutalizacji, a co za tym idzie wzrostowi liczby ofiar wśród ludności cywilnej i rosnącym stratom materialnym, nawet mimo stosowania broni precyzyjnej. Na początku XX wieku straty wśród ludności cywilnej w czasie wojen wynosiły ok. 10–15 %, na końcu ok. 80%, co jest związane ze zjawiskami czystek etnicznych, ludobójstwa, ale i niewielką liczbą starć armii, a kierowaniem siły przeciwko cywilom celem wzbudzenia strachu, przerażenia i podporządkowania ludności;
- konflikty wewnętrzne, umiędzynarodowione, są trudne do rozwiązania, bowiem nie tylko trzeba pogodzić interesy wewnętrzne walczących grup, ale i interesy tych wszystkich, którzy zaangażowali się w ich wspieranie lub starają się samodzielnie ingerować na rzecz korzystnego dla siebie rozwiązania konfliktu. Doskonałym tego przykładem jest wojna domowa w Syrii, tocząca się już kilka lat, w której przebieg zaangażowało się dużo ważnych podmiotów na arenie międzynarodowej i której koniec jest zależny od nich, a siły wewnętrzne pozostają tylko przedmiotem gry międzynarodowej. Jest tak również dlatego, że państwo upadło, jego instytucje przestały działać, brak jest efektywnej kontroli nad terytorium i ludźmi je zamieszkującymi. Liczba tego typu państw wzrasta od początku lat 90., a mowa o państwach upadłych, którym poświęcony jest oddzielny rozdział tej publikacji;
- wojny pomiędzy państwami prowadzone są obecnie w warunkach dużej asymetryczności, walczą ze sobą państwa, których siły zbrojne znajdują się na różnym poziomie rozwoju. Wynika to w znacznym stopniu z procesu globalizacji i dużej fragmentaryzacji świata, a przede wszystkim podziału na część rozwiniętą, nowoczesną i tą, która pozostaje zacofana i pod pewnymi względami prymitywna. W siłach zbrojnych chodzi przede wszystkim o ogromny postęp związany z informatyzacją pola walki i wynikającymi z tego konsekwencjami, np. uderzeniami precyzyjnymi zastępującymi zmasowane bombardowania itp. Widać to

na przykładach wojen w Zatoce Perskiej czy interwencji zbrojnych podejmowanych przez państwa, także przeciwko innym uczestnikom stosunków międzynarodowych, np. organizacjom terrorystycznym. Praktyka międzynarodowa pokazała, że przewaga technologiczna pozwala na wygranie wojny, ale nie stanowi gwarancji zaprowadzenia pokoju i odbudowy państwa, co ilustruje przykład Iraku po wojnie z 2003 roku czy Afganistanu. Tego typu wojny były przewidywane przez badaczy, jak i wizjonerów [zob. np. Toffler 1997];

- warto też zwrócić uwagę na tzw. „wojnę ze światowym terroryzmem”, która posiada cechy nowych wojen XXI wieku, ponieważ została wypowiedziana organizacjom terrorystycznym i w wyniku tego doszło do interwencji zbrojnych i działań wojennych na terenie państw, które podejrzewano o wspieranie organizacji terrorystycznych, lub na których były ich bazy. Wojnę tę charakteryzuje także asymetria sił i środków walczących stron, ale i duża ich ilość, trudności z odróżnieniem przeciwnika od ludności cywilnej, duże wykorzystanie środków masowego przekazu do celów propagandowych, szerzenie strachu i nienawiści, łamanie reguł prowadzenia działań wojennych i podstawowych praw człowieka, niszczenie zabytków, partyzancki i przeciwpartyzancki charakter walk, wypełnianie przez wojsko zadań policyjnych, ograniczona skuteczność w osiąganiu celów strategicznych dzięki przewadze technologicznej. Podobnie w tym samym okresie prowadzone są działania wojenne w imię ochrony praw człowieka, która to formuła pojawiła się wraz z interwencją NATO w Kosowie w 1999 roku. Celem wojny miała być ochrona ludności cywilnej, co umożliwić miało m.in. stosowanie broni precyzyjnej. Podobny cel przyświecał interwencji w Libii w 2011 roku. Konsekwencje tego typu działań są jednak często dalekie od tych oczekiwanych, szczególnie w długoterminowej perspektywie, co szczególnie dobitnie pokazuje współczesna sytuacja w Libii;
- finansowanie działań wojennych odbywa się na różnych zasadach. Państwa czynią to w sposób tradycyjny, natomiast uczestnicy niepaństwowi, czy państwa słabe dysponujące ograniczonymi możliwościami, także kontroli własnych wojsk, sięgają po środki z działalności przestępczej, w szczególności handlu narkotykami czy żywym towarem, a ponadto ze względu na przedmiotowy charakter, w jakim są traktowane, otrzymują pomoc z zewnątrz, mają swoich sponsorów, którzy w ten sposób realizują własne cele polityczne. Kolejny raz dobrym przykładem jest Syria, jak i wschodnia Ukraina. Może to być także pomoc niepłynąca od państw, ale od diaspory zamieszkującej inne państwo, innych organizacji bliskich ideologicznie itp., czego przykładem jest pomoc dla Wyzwoleńczej Armii Kosowa działającej w latach 90. XX wieku;

- wraca także zjawisko prywatyzacji wojny, zatem jej uczestnikami są prywatne organizacje, firmy, które oferują usługi o charakterze militarnym. Nabywane są one przez państwa, jak i przedsiębiorstwa prywatne, szczególnie korporacje międzynarodowe, ale także przez organizacje międzynarodowe. Mowa tu o transnarodowych uczestnikach stosunków międzynarodowych o charakterze zmilitaryzowanym, które nazywane są prywatnymi przedsiębiorstwami wojskowymi (PMC – Private Military Company), oferującymi różnego rodzaju usługi, zaczynając od wsparcia logistycznego, a skończywszy na bezpośrednim udziale w walkach. Przykładem ich rosnącego znaczenia były wojny w Iraku w 2003 roku, a przede wszystkim czas po jej zakończeniu oraz wojny w Afganistanie. A nazwa jednej z pierwszych współczesnych firm tego typu – Blackwaters, która odniosła sukces i której działania wywoływały liczne kontrowersje, na stałe zapisała się w pamięci światowej opinii publicznej. Warto przy tym wspomnieć, że firmy tego typu potrafią zaoferować bardzo skuteczne usługi, co pokazuje przykład efektywnej ochrony, jaką sprawują nad statkami żeglującymi w niebezpiecznych rejonach świata, np. przed atakami piratów somalijskich.

Powyżej wymienione cechy konfliktów zbrojnych i wojen w XXI wieku nie wyczerpują zagadnienia. Jak wspomniano, mamy do czynienia ze zjawiskiem ulegającym stałej ewolucji, która także prowadzi do powrotu cech, jakie nosiły przed wiekami. Przykładem tego jest chociażby zwiększający się udział przedsiębiorstw prywatnych. Czasem pojawiają się nie tyle nowe cechy, co nowe nazwy, jak ma to miejsce w wypadku wojny hybrydowej, której nowość związana jest z zastosowaniem środków dostępnych dzięki postępowi technologicznemu, ale sam sposób jej prowadzenia, cele itp. był już obecny w historii. Niezależnie od tego pozostaje wyrazić nadzieję, że ludzkość dojrzeje do pokojowego rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych, a organizacja, która stoi na straży międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa będzie na tyle skuteczna, by to gwarantować.

## Rozdział 3.

# Państwa upadłe

---

Fenomen państwa upadłego zainteresował badaczy nie tylko ze względu na poszukiwanie odpowiedzi na pytania związane z istnieniem państwa i warunkami, jakie trzeba spełnić, aby mogło ono skutecznie funkcjonować. Kluczowym były liczne zagrożenia dla bezpieczeństwa nie tylko samego upadającego państwa, ale i całej wspólnoty międzynarodowej, które są związane z procesem upadku. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że zjawisko to traktowane jest czasem jako produkt zakończenia zimnej wojny, to badania nad tą tematyką rozwinęły się w latach 90. XX wieku. W tej części zostanie krótko przedstawiony ich wynik, a za prekursorów dociekań w tym obszarze uznaje się Gerarda Helmana i Stevena Ratnera autorów tekstu: *Saling Failed States* opublikowanego w *Foreign Policy* nr 89, 1992/93.

### 3.1. Pojęcie i istota państwa upadłego

W połowie drugiej dekady XXI wieku opis ładu międzynarodowego, którego dokonał brytyjski dyplomata David Hannay, mówiący o „nieuporządkowanym nowym świecie” [„New world disorder”, Hannay 2008], wydaje się jeszcze trafniejszy niż w chwili, gdy tego dokonywał. Nie chodzi tu tylko o ponowny wzrost zagrożeń o charakterze militarnym, ale o zdecydowany przyrost konsekwencji związanych ze zjawiskiem upadku państwa. Nie tyle są one *novum* dla świata zachodniego, ale zaczęły dotyczyć go bezpośrednio, z o wiele większą niż wcześniej intensywnością. Jest to przy tym zgodne z przewidywaniami badaczy stosunków międzynarodowych, którzy twierdzili, że upadek systemu zimnowojennego sprzyjał będzie anarchii, a ta na stałe zagości w wielu państwach afrykańskich, zbyt słabych, by mogły istnieć w swej zimnowojennej postaci, kiedy to były wspierane przez rywalizujące ze sobą mocarstwa. Biorąc pod uwagę liczne implikacje, jakie mogą stać za utratą przez władzę kontroli nad terytorium i ludnością państwa, na



którego czele formalnie stoją, nie może dziwić, że upadek państw traktowany jest jako jedno z największych zagrożeń bezpieczeństwa XXI wieku. Co istotne, już nie wyzwania, a zagrożeń, bowiem zjawiska tego nie udało się powstrzymać, a skuteczność reakcji na nie jest ograniczona.

Potwierdzeniem diagnozy badaczy były wydarzenia z początku XXI wieku, które faktycznie go rozpoczęły. Wszak zamachy z 11 września 2001 roku były zorganizowane w państwie, które nosiło wiele cech państwa upadłego. Z tego też względu w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego USA z 2002 roku zapisano, że upadek państw jest jednym z najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa USA, a szerzej, bezpieczeństwa międzynarodowego, a amerykańska administracja optymistycznie szacowała, że taki stan rzecz będzie się utrzymywał przez następnych 20 lat [zob. przekrojowo: Waśko-Owsiejczuk 2014: 150 i nast.]. O tym, że tak jest w istocie przekonują liczby. Wedle wyliczeń ekonomisty z Uniwersytetu Oksfordzkiego, Paula Colliera, upadek państwa generuje koszty dla niego i jego sąsiadów sięgające dziesiątek miliardów \$. Jeśli porównać je ze środkami przeznaczanymi rocznie na pomoc rozwojową to okaże się, że bez powstrzymania tego zjawiska trzeba będzie jej udzielać bez końca, tym bardziej, że mieszkańców państw dotkniętych w jakimś stopniu upadkiem własnego państwa jest ok. 1 mld na całym świecie [zob. szerzej: Chauvet, Collier, Hoeffler 2007: 6–11]. Jednak ostatnia liczba skłania do istotnej refleksji, na którą jeszcze nie było tu miejsca. Otóż trzeba pamiętać, że upadek państwa nie stwarza jedynie zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a tym samym pokoju światowego. W pierwszej kolejności dotyczy bowiem mieszkańców państwa, którego dotyczy, jak widać mowa nawet nie o milionach, ale o miliardach ludzi. To oni muszą się od początku mierzyć ze związanymi z tym licznymi konsekwencjami. A dopiero później dotyczą one resztę świata, zaczynając od państw sąsiednich, przez te, które mogą być nawet na drugim jego krańcu.

W tym miejscu konieczne staje się wyjaśnienie pojęcia państwa upadłego. Pośród polskich badaczy warto docenić to, w jaki sposób definiuje i opisuje je Adam Daniel Rotfeld. Nie tylko ze względu na jego wiedzę na temat problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego, ale sprzyja temu także jasność przekazu. Twierdzi on bowiem, że państwo upadłe (ang. *failed state*) to takie, w którym rząd (władze centralne) nie posiada efektywnej kontroli nad terytorium, jego legitymizacja kwestionowana jest przez znaczną część ludności, nie jest on w stanie zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwa publicznego lub świadczeń publicznych oraz nie posiada monopolu na użycie siły [zob. szerzej: Rotfeld 2006: 88 i n.]. Z tego wniossek, że instytucje państwowe odpowiedzialne za sprawowanie władzy i wypełnianie jej zadań nie działają. Co więcej, istniejąca pustka zostać musiała także wypełniona przez inny podmiot lub podmioty, dlatego okre-



ślone części terytorium państwa upadłego pozostają pod kontrolą różnego rodzaju organizacji i struktur, zaczynając od klanowych czy plemiennych, przez przestępczość, w tym zorganizowaną, także o charakterze międzynarodowym, a wreszcie organizacje terrorystyczne. Powstają również samozwańcze rządy uzurpujące sobie prawo do reprezentowania ludności zamieszkującej dane terytorium. W ten sposób istniejące i uznawane międzynarodowe państwo, które upadło, pozostaje nim jedynie na mapie oraz w dokumentach międzynarodowych. Władze legalne, uznawane przez inne państwa, mogą faktycznie kontrolować bardzo niewielkie terytorium, np. jedynie stolicę państwa, albo jej części składowe. Zamiast nich do reprezentowania państwa aspirują liczni pretendenci, którzy ogłaszają niezależność i przejmują rządy nad kawałkami terytorium. Towarzyszy temu użycie siły, a zatem liczne działania zbrojne, których ofiarą jest ludność cywilna. W ten sposób istniejące państwo staje się tworem sztucznym na arenie międzynarodowej, a wewnętrznie cechuje go anarchia. Rodzi to liczne skutki zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, o czym dalej.

Warto także przytoczyć definicję byłego Sekretarza Generalnego ONZ. Boutros Boutros Ghali mówił o nim w następujący sposób: „Cechą charakterystyczną jest upadek instytucji państwowych, w szczególności policji i wymiaru sprawiedliwości, co powoduje paraliż władzy oraz upadek prawa i porządku publicznego – bandytyzm i ogólny chaos”. Co więcej, „funkcjonowanie rządu jest niemożliwe, a jego majątek został zniszczony lub zrabowany, zaś doświadczeni urzędnicy zginęli lub musieli opuścić kraj” [za: Wołłejko 2011]. Jak widać akcentuje on upadek instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, a co za tym idzie wkradającą się potem anarchię, która zostaje wykorzystana przez inne podmioty uzurpujące sobie prawo do użycia siły i zastępowania tych, które powinny legalnie działać. W ten sposób władze pozbawione instrumentów oddziaływania stają się bezradne, tracą nie tylko możliwości działania, ale także i majątek państwowy, bowiem nie są w stanie go obronić. Na to nakłada się wzrost zagrożenia ludzi, a w związku z tym np. urzędnicy uciekają z kraju, ponieważ są dobrze wykształconą grupą społeczną, która szuka ochrony, zarówno dla siebie, jak i dla własności, którą może ze sobą zabrać. Widać tutaj, że wedle byłego Sekretarza Generalnego ONZ upadek państwa jest procesem, postępującym wedle określonego schematu.

Wyraźnie mówi o tym bardzo znany amerykański badacz zjawiska państw upadłych Robert I. Rotberg [zob. szerzej: 2003]. Wskazał on na następujące etapy i jednocześnie poziomy upadku państwa:

- państwa słabe (*weak states*),
- państwa upadające (*failing states*),
- państwa upadłe (*fallen states*, w stanie katastrofy – *in collapsed state*).

Autor ten akcentuje silnie rolę niedostarczania potrzebnych dóbr politycznych społeczeństwu, która jest cechą charakterystyczną państw upadłych. W zależności od poziomu odczuwania braku tych dóbr pojawia się słabsza, a później silniejsza potrzeba do wypełnienia tej luki, którą wykorzystują wszystkie siły lokalne posiadające odpowiednie możliwości. Mowa tutaj zarówno o pewnym autorytecie wśród społeczności, jak i instrumentach, pozwalających na stosowanie siły i wypełnianie zadań, jakie zawsze powierzane są reprezentantom. Problem w tym, że posiadając władzę zapominają oni o interesach ludności, a zaczynają respektować jedynie swoje – wąskiej grupy, która uzurpuje sobie prawo do sprawowania władzy przy użyciu siły, pozbawionej kontroli nie tylko innych instytucji, ale i społeczeństwa. W konsekwencji państwo, o którym mowa, staje się zdegradowaną strukturą, którą cechuje:

- upadek porządku wewnętrznego, w tym w szczególności prawnego, społecznego i gospodarczego,
- wewnętrzne konflikty zbrojne, w których walki prowadzone są przez wszystkie strony, mają one chaotyczny i krwawy charakter, wszyscy mogą walczyć ze wszystkimi,
- masowe naruszenia praw człowieka i kryzysy humanitarne będące następstwem chaosu wewnętrznego i prowadzonych działań zbrojnych,
- fragmentaryzacja społeczeństwa, podzielonego pod względem pochodzenia etnicznego i religijnego, jak i przynależności do tzw. państw, których istnienie ogłaszają siły kontrolujące dane terytorium.

Z powyższego wyliczenia można wysunąć szereg wniosków dotyczących konsekwencji upadku państwa dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Wcześniej jednak trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie dlaczego państwa upadają i jakie są tego oznaki?

### 3.2. Przyczyny i przejawy upadku państwa

Badacze zajmujący się tą problematyką wskazują na szereg powodów, które współcześnie powodują, że mamy do czynienia ze zjawiskiem upadku państwa. Podchodząc do rzeczy syntetycznie, biorąc pod uwagę chociażby wcześniej wspomnianych autorów i ich dorobek, warto zwrócić uwagę na następujące fakty [por: Państwa upadłe – przyczyny zjawiska I rozważania definicyjne, 2012: 13–104]:

- patrząc na mapę, na której zaznaczone są państwa upadłe, rzuca się w oczy, że wiele z nich było wcześniej koloniami. Nie może to być i nie jest przypadkiem. Dlatego można stwierdzić, że dawne mocarstwa kolonialne, których dotyczą skutki upadku państwa, ponoszą współcześnie

koszty swojej polityki z epoki kolonialnej. Niestety konsekwencje upadku państw są tak duże, że nie ograniczają się one tylko do nich, a obejmują i te państwa, które kolonii nigdy nie miały. Mamy tu więc do czynienia z podobnym zjawiskiem, jak w wypadku wielu zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego, dotyczących bardzo dotkliwie państwa, które w żadnym stopniu nie przyczyniły się do ich powstania (jak np. państwa Oceanii dotykane przez skutki efektu cieplarnianego). Dlaczego zatem kolonialna przeszłość ma tak duże znaczenie dla współczesnego zjawiska upadku państwa? Otóż mocarstwa europejskie (przede wszystkim), prowadząc swoją politykę kolonialną nie brały pod uwagę uwarunkowań wewnętrznych na obszarach, jakie podbijały i na których tworzyły swoje posiadłości. Kluczowym dla nich była rywalizacja pomiędzy sobą o to, kto jakie terytoria opanuje i czy zachowana zostanie równowaga pomiędzy mocarstwami lub któreś osiągnie przewagę. Z tego też względu granice pomiędzy koloniami kreślono w sposób sztuczny, co doskonale widać na mapie Afryki, gdzie wiele granic rysowanych jest linią prostą, która nie mogła uwzględniać np. podziałów etnicznych czy podstaw funkcjonowania lokalnej gospodarki. Dodatkowo kolonie były przede wszystkim rezerwuarem bogactw naturalnych, taniej siły roboczej i rynkiem zbytu. Stąd nie koncentrowano się na ich rozwoju wewnętrznym, na kształceniu kadr potrzebnych do zarządzania, innymi słowy, wypełniania wszystkich funkcji potrzebnych do istnienia skutecznej władzy. Oczywiście nie zawsze miało to tę samą skalę, bowiem pomiędzy polityką poszczególnych mocarstw kolonialnych istniały pewne różnice. Dobrze pokazuje to przykład kolonii belgijskiej w Kongo, która była bezlitośnie eksploatowana przez metropolię, a z chwilą jej wymuszonego opuszczenia okazało się, że na terenie tym nie może istnieć jeden ośrodek władzy, doszło do podziałów, wojny domowej i rywalizacji trwającej kolejne lata, w którą zaangażowały się supermocarstwa i organizacje międzynarodowe. Ten przykład z przełomu lat 50. i 60. XX wieku doskonale ilustruje także kolejną konsekwencję kolonializmu. Otóż wraz z procesem dekolonizacji, czyli uzyskiwania niepodległości przez terytoria podległe metropoliom, budowano struktury władzy, które nie odzwierciedlały miejscowej specyfiki, zarówno etnicznej, jak i religijnej czy gospodarczej. Co więcej, budowano je w społeczeństwach, które nie miały właściwie przygotowanych elit, bowiem proces przygotowywania terytoriów kolonialnych do niepodległości trwał zbyt krótko. Nie można było nadrobić zaległości ciągnących się nawet nie przez dziesiątki, ale setki lat, w ciągu kilku lub kilkunastu, a czasem nawet w okresie mniej niż roku. W ten sposób powstały rząd nie był w stanie wypełniać swoich funkcji z uwagi na brak odpowiednich kompetencji, legitymizacji spo-

łecznej, instrumentów, zależnych od dóbr materialnych i niematerialnych oraz szybko upadał, doprowadzając przy okazji nowy kraj do ruiny gospodarczej. Widać wyraźnie, że upadek tych państw był bezpośrednio powiązany z dziedzictwem kolonializmu i unikaniem przez dawne metropolie konsekwencji z tym związanych. Tym bardziej, że kadra, która była kształcona na ich terenie, a która wracała do swoich macierzystych, niepodległych już państw, często była bardziej lojalna wobec metropolii niż własnego, podzielonego narodu, co pozwalało metropoliom na prowadzenie polityki nekolonialnej, a zimnowojennym supermocarstwom otwierało drogę do walki o wpływy na obszarach strategicznych.

- W związku z powyższym za jeden z powodów, dla których badacze intensywnie analizują zjawisko upadku państwa od początku lat 90. XX wieku uznaje się koniec zimnej wojny i utratę znaczenia wielu państw w strategicznej rywalizacji supermocarstw. Można to wyjaśnić na licznych przykładach, jednym z nich jest Somalia, która uznawana jest za modelowy przykład państwa upadłego. Podchodząc jednak do rzeczy w sposób ogólny trzeba powiedzieć, że opisane wcześniej państwo kolonialne, które uzyskało niepodległość, a które nie było do niej przygotowane i szybko pogrążyło się w chaosie wewnętrznym, mogło otrzymać pomoc. Nie tylko od swojej byłej metropolii zainteresowanej dalszym wpływem i eksploatacją jego bogactw, ale i jednego z supermocarstw, zatem USA lub ZSRR. Zależało to od pozycji, jaką zajmowało na mapie, w tym położenia, posiadanych surowców, znaczenia regionalnego, czy globalnego układu sił itp. Jeżeli posiadało jakiś z tych przykładowych atutów, to supermocarstwo angażowało się celem wsparcia legalnego rządu lub tego, który uznawało za legalny np. ze względów ideologicznych lub deklarację lojalności wobec swojego sponsora. W ten sposób postępował zarówno Związek Radziecki, jak i Stany Zjednoczone Ameryki. Liczyło się bowiem nie to jaka będzie forma rządów, ale to, czy rządzący będą proamerykańscy czy proradzieccy. W związku z tym w toczącej się wojnie domowej jedna ze stron zyskiwała potężnego sojusznika, często nie bezpośrednio supermocarstwo, ale siły dostarczało państwo z jego bloku np. Kuba do niektórych państw afrykańskich, o których kontrolę zabiegało ZSRR. Wsparta w ten sposób siła lokalna wyrastała ponad inne konkurujące z nią, co pozwalało jej zwyciężyć i zaprowadzić własne rządy. Siła była na tyle duża, że umożliwiała także kontrolę przynajmniej nad większością terytorium i jego ludnością, co z kolei przekładało się na uznanie na arenie międzynarodowej. Rzecz jasna uzyskanie władzy drogą zbrojną sprzyjało temu by państwo było poddane dyktaturze, a na jego terenie dochodziło do tego, co najogólniej nazywa się łamaniem praw człowieka. Jednak w czasie zimnej wojny ta wartość nie miała kluczowego znaczenia. Niestety dla wielu dyktatorów,

szczególnie afrykańskich, czas ten skończył się na przełomie lat 80 i 90. XX wieku. Oznaczało to dla nich wycofanie pomocy, zarówno finansowej, jak i materiałowej, w tym wycofanie także sił zbrojnych bezpośrednio ich wspierających. W takiej sytuacji znowu pojawiała się próżnia, której nikt nie był w stanie wypełnić, odżywały wewnętrzne podziały i słabości, tym bardziej, że część z nich była utrzymywana przez konkurujące ze sobą supermocarstwa. Państwa ponownie pogrążały się w chaosie, w wojnie domowej, a społeczność międzynarodowa nie wiedziała, jak im zaradzić, co było doskonale widoczne w Somalii na początku lat 90. XX wieku, w tym podczas operacji pokojowej prowadzonej przez siły ONZ i wojsko Stanów Zjednoczonych. Widać więc wyraźnie, że wskazany powód był kluczowy dla tego, by świat zmierzył się ponownie z upadkiem władzy na terenach kolonialnych.

- Następnym z głównych powodów upadku państw są globalne procesy modernizacji, które doprowadzają do desuwerenizacji i dezintegracji państwa, do spadku jego autorytetu i podważania jego klasycznych funkcji. Mowa tu zatem także o globalizacji, która bezpośrednio przyczynia się do wskazanych negatywnych zjawisk dla państwa. Co prawda pozostaje ono nadal najważniejszym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, ich podmiotem, ale coraz większe znaczenie zyskują organizacje międzynarodowe, nie tylko państwowe, ale i pozarządowe i transnarodowe. Uzurpują sobie one prawo do bezpośredniej ingerencji w sprawy wewnętrzne państw, co nie zawsze czynią w zgodzie z prawem międzynarodowym. Trzeba jednak pamiętać, że państwa rozwinięte w sposób dobrowolny godzą się na rezygnację z części swojej suwerenności w zamian za związane z tym korzyści, przede wszystkim gospodarcze, co jest widoczne w procesie integracji, np. europejskiej. W ostatnich latach, wraz z narastaniem nastrojów antyintegracyjnych, pojawia się coraz więcej zastrzeżeń do tego stanu rzeczy i nawoływań do powrotu do silnego państwa narodowego, jako fundamentu, na którym powinien opierać się system międzynarodowy i każdego rodzaju współpraca pomiędzy jego uczestnikami. Jednak proces globalizacji utrudnia powrót do wcześniejszego stanu rzeczy. Dotyka to także bezpośrednio państwa upadłe lub te, które są w stanie upadku, a nawet te, których władze nie mają legitymizacji społecznej. Z tego też m.in. względu doszło do powstania kolejnych państw, które można określić mianem upadłych (np. Libii), a szerzej państw, które ogarnęła tzw. arabska wiosna. Oczywiście skala zjawiska nie jest taka sama we wszystkich nich, ale każde zmaga się z licznymi wyzwaniem z tym związanymi. Do tego przyczyniła się także błędna polityka państw, zarówno jednostronna, jak i w ramach organizacji międzynarodowych, która prowadziła do upadku niektórych władz i nie za-

pewniała właściwej pomocy tym, które dopiero miały się ukształtować. Szerzej można stwierdzić, że w XXI wieku to także polityka niektórych państw wpłynęła na dezintegrację innych. Mowa tutaj szczególnie o USA i rozpoczętej przez to państwo tzw. wojnie z terroryzmem międzynarodowym, która doprowadziła do upadku Iraku, a Afganistanu po pokonaniu Talibów nie uczyniła państwem wyposażonym we wszystkie potrzebne atrybuty. Odpowiedzialność za to ponoszą także te państwa, które wspierały USA. W wypadku innych państw wskazać zaś można Federację Rosyjską, której działania doprowadziły m.in. do pogłębienia upadku Ukrainy, jak i nie stanowią remedium na zakończenie wojny domowej w Syrii. Kończąc ten wątek należy zwrócić uwagę także na aktywność organizacji transnarodowych, w tym przede wszystkim organizacji terrorystycznych czy różnego rodzaju zmilitaryzowanych aktorów niepaństwowych, takich jak np. tzw. państwo islamskie. Ich działalność bezpośrednio wpływa na osłabienie władzy państwowej, bo ich celem jest jej przejęcie, a wobec tego dochodzi do destrukcji istniejących struktur, powstania terytoriów podległych innym niż legalna władza podmiotom. Wobec tego ma to duże znaczenie dla upadku państw.

Podsumowując powyższą analizę najważniejszych z przyczyn upadku państw trzeba podkreślić, że przede wszystkim jest on związany z powodami wewnętrznymi, których geneza sięga mniej lub bardziej odległej przeszłości, a kwestie zewnętrzne mają mniejsze znaczenie. Chociaż jak zauważono, błędna polityka państw prowadzących nieprzemyślane interwencje zbrojne może prowadzić do wywołania tego zjawiska poprzez aktywizację przyczyn wewnętrznych (np. etnicznych i religijnych na terenie Iraku). Warto też pamiętać, że od zaprezentowanych generalnych zasad są wyjątki, nie każde bowiem państwo, które powstało na terytorium kolonii znajduje się na liście państw upadłych, co jest związane ze specyfiką jego powstania, a przede wszystkim stanem elit politycznych, co widać na przykładzie Indii.

Z przeprowadzonej analizy pojęcia i przyczyn upadku państwa wynikają jego przejawy. Dla porządku można je podać syntetycznie:

- niewypełnienie zadań przynależnych instytucjom państwowym, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego,
- zanik standardów organizacji życia społecznego, politycznego i gospodarczego zapewnianych przez sprawnie funkcjonujące państwo,
- przemoc, której rozmiary urastają do konfliktów zbrojnych, w pierwszej kolejności o charakterze wewnętrznym, a w dalszej przenoszących się poza granice państwa,
- **masowe łamanie praw człowieka, co prowadzi do ruchów migracyjnych (zarówno migracje wewnętrzne, jak i zewnętrzne) oraz klęski humanitarnej,**

- instalowanie się na terenach ogarniętych chaosem aktorów niepaństwowych, którzy wypełniają powstałą pustkę porozumiewając się z lokalnymi siłami lub wypierając je; mowa tutaj szczególnie o zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, jak i organizacjach terrorystycznych,
- przeprowadzanie interwencji przez państwa i organizacje międzynarodowe, zaczynając od państw sąsiednich, przez organizacje regionalne, a na mocarstwach większych organizacji międzynarodowych kończąc.

Zasięg omawianego problemu, jak i ilustrację przyczyn oraz przejawów upadku państwa pokazuje poniższe wyliczenie przygotowane przez Foreign Policy, który od 2005 roku publikuje indeks państw upadłych. Wtedy za podstawowe kryteria upadku uznawano nierównomierny rozwój prowadzący do istnienia enklaw bogactwa i ubóstwa, delegitymizację władzy państwowej, kryminalizację, korupcję i gwałtowne zmiany demograficzne [The Failed States Index 2005: 64]. Był to dopiero początek, dlatego jak widać, nie uwzględniono niektórych z przejawów, o których była mowa w tej analizie. Jednak już w 2006 roku widać zmiany i kolejny porządek kryteriów, a zatem: brak skutecznej kontroli rządu nad terytorium, brak legitymizacji władzy u części ludności, brak bezpieczeństwa wewnętrznego, brak podstawowych świadczeń socjalnych, brak rzeczywistego monopolu władzy na użycie siły [The Failed States Index 2006: 52]. Ostatnio opublikowany indeks w 2014 roku posługuje się pojęciem „fragile states” – państw kruchych, jako bardziej poprawnym politycznie. Oparty został na 12. kryteriach, które można podzielić na trzy grupy [The Failed States Index, 2014, [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com), hasło fragile-states-2014]:

**Społeczne:**

- Presja demograficzna.
- Migracje wewnętrzne o dużej skali.
- Obecność silnych grup występujących przeciwko istniejącemu porządkowi.
- Migracje zewnętrzne.

**Ekonomiczne:**

- Niezrównoważony rozwój grup społecznych.
- Głęboki kryzys gospodarczy.

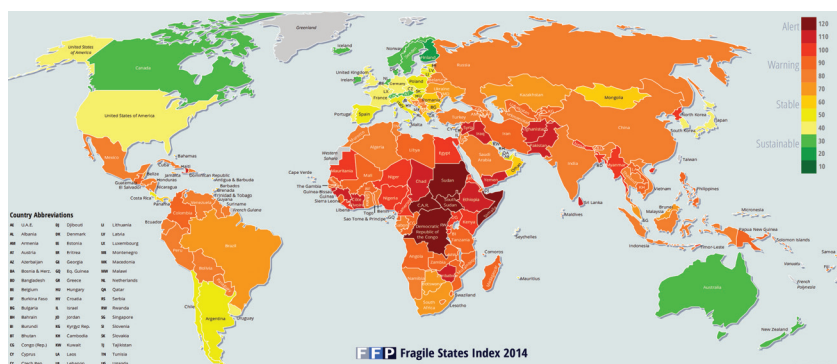
**Polityczne:**

- Brak legitymacji władzy państwowej.
  - Załamanie się sektora usług publicznych.
  - Masowe naruszenia praw człowieka.
  - Utrata kontroli państwa nad służbami bezpieczeństwa.
  - Fragmentaryzacja elit rządzących.
  - Zewnętrzna ingerencja o charakterze militarnym lub/i pozamilitarnym.
- Zgodnie z dokonanymi obliczeniami, bowiem każde z tych kryteriów



wyrażane jest w punktach, pierwsze 20. upadłych państw jest następujące: Sudan Południowy, Somalia, Republika Środkowoafrykańska, Kongo (Demokratyczna Republika), Sudan, Czad, Afganistan, Jemen, Haiti, Pakistan, Zimbabwe, Gwinea, Irak, Wybrzeże Kości Słoniowej, Syria, Gwinea Bissau, Nigeria, Kenia, Etiopia i Niger. Poniższa mapa prezentuje ocenę zjawiska w stosunku do wszystkich państw świata, zaznaczając odpowiednimi kolorami poziom stabilności.

Ryc. 1. Indeks państw upadłych (kruchych) w 2014 roku





przy tym na takich skutkach upadku państwa dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jak: zagrożenie terroryzmem międzynarodowym, proliferacją broni masowego rażenia, międzynarodową przestępczością zorganizowaną, (nie)bezpieczeństwem energetycznym i przenoszeniu chorób.

Warto krótko scharakteryzować specyfikę zagrożeń w kontekście omawianego problemu, wykraczając poza wspomnianą listę, która nie jest kompletna i sięgając po przykłady.

- Terroryzm międzynarodowy jednoznacznie utożsamiany jest z ulokowanymi bazami uprawiających go organizacji, które znajdują się w państwach upadłych. Badacze podkreślają jednak, że terroryści w pierwszej kolejności nie wybierają państw upadłych z czoła rankingu, a starają się lokować w tych, które można określić jako słabe. A zatem te, których władze mogą jeszcze stosować siłę na większą skalę i posiadają kontrolę nad pewnym terytorium. Dodatkowo zaś, mogą potrzebować terrorystów do walki ze swymi przeciwnikami lub po to, by ci płacili im za pobyt na terenie państwa. Innymi słowy, organizacja terrorystyczna wspiera działający rząd, w zamian za co ten zgadza się na jej działalność, stwarza jej poczucie bezpieczeństwa i zapewnia swobodę operacyjną na swoim terenie. Dla przykładu podawane są: Pakistan czy Afganistan, oraz ulokowane tam organizacje. Dodatkowo współpracy sprzyjają względy ideologiczne i religijny. W skrajnej formie organizacja terrorystyczna może próbować przejmować kontrolę nad państwem w sytuacji, w której poziom jego upadku jest już tak niski, że jej siła jest wystarczająca do wypełniania funkcji państwowych na danym obszarze. Sprzyjać temu może konflikt ideologiczny lub religijny, do jakiego może dojść między zainteresowanymi stronami. Organizacja terrorystyczna może także działać na terenie państwa upadłego wbrew jego woli od samego początku, wykorzystując jego dramatyczną słabość i sprzyjające okoliczności dla własnego rozwoju. Taką miało tzw. Państwo islamskie, które zbudowało swoją strukturę i siłę dzięki wojnie domowej w Syrii, a zatem jednemu z elementów, które cechują upadek państwa. Potem zaś rozszerzyło strefę swoich wpływów na państwo słabe, jakim był Irak, z którego wycofały się międzynarodowe siły wojskowe, a którego część ludności nie legitymizowała władz centralnych. Był to podatny grunt do ekspansji, który został wykorzystany przez organizację terrorystyczną. Dzięki temu była ona w stanie utworzyć własne quasi państwo, a przekroczenie przez nią granic państwowych uczyniło ten problem dosłownie transgranicznym, nie tylko ze względu na liczbę i aktywność terrorystyczną zwolenników działających w wielu państwach świata. W tym miejscu trzeba jeszcze przypomnieć o jednym. Otóż o skali zagrożenia związanej z działalnością organizacji terrorystycznych w państwach, które cechuje upadek, świadczą liczne zamachy terrorystyczne,

które były przeprowadzane w XXI wieku, zaczynając od 11 września 2001 roku w USA, a kończąc na 11 listopada 2015 roku w Paryżu.

- Proliferacja broni masowego rażenia, która traktowana jest jako jedno z największych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. W wypadku państw upadłych przyjmuje ono różną postać. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że w rankingu znajduje się Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna (KRLD, w której wypadku państwo nie utraciło monopolu na użycie siły, a zatem w wypadku tego kryterium nie spełnia ono warunków upadłości), jak i Pakistan. Wskazane zostały te dwa państwa, ponieważ oba dysponują bronią masowego rażenia (w szczególności jądrową) i w obu wypadkach istnieje zagrożenie, że dojdzie do jej rozprzestrzenienia, innymi słowy, broń lub technologia posiadana przez te państwa znajdzie się w rękach osób/grup/państw do tego niepowołanych. W obu wypadkach powód może być inny. W wypadku KRLD ze względu na chęć zarobienia pieniędzy potrzebnych reżimowi do trwania. Temu służył np. handel technologiami rakietowymi. Zatem to władze państwowe decydują o tym czy nadal będą szantażowały społeczność międzynarodową posiadanym przez siebie arsenałem i możliwością jego kontrolowanego przez siebie na pewnym etapie rozprzestrzeniania, czy zdecydują się na ten krok w akcie desperacji. W wypadku Pakistanu, który traktowany może być jako państwo niemające kontroli nad całym swym terytorium, niezależnie od tego czy jest tak celowo czy faktycznie władze nie mają na to sił, istnieje ryzyko, że słabość państwa pozwoli na przejęcie części jego arsenałów przez inne podmioty, np. znajdujących się na jego terenie terrorystów. Między innymi z tego powodu USA wspierają Pakistan, przeznaczając środki finansowe na wsparcie ochrony strategicznych obiektów. Widać zatem, że państwa upadłe stwarzają dodatkowe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, jeżeli dysponują bronią masowego rażenia, która może być wykorzystana nie przez nie, a np. przez terrorystów. Stąd obawa, że w połowie drugiej dekady XXI wieku zostanie ona wykorzystana przez terrorystów z tzw. Państwa islamskiego, którzy mogli ją zdobyć w czasie wojny w Syrii. Jak wiadomo, państwo to dysponowało dużym arsenałem np. broni chemicznej, dlatego jest to scenariusz prawdopodobny i dlatego także po zamachach z jesieni 2015 roku we Francji ostrzegano przed możliwością kolejnych, już z użyciem tego typu środków bojowych.
- Zorganizowana przestępczość międzynarodowa, która podobnie jak w wypadku organizacji terrorystycznych, lokuje swoje siedziby w państwach słabych, a państwa upadłe traktuje przede wszystkim jako miejsca, w których może prowadzić działalność produkcyjną i usługową. Mówią o tym przykłady, takie jak Kolumbia czy Gwinea Bissau, które

odgrywają kluczową rolę w produkcji i przerzucie narkotyków z Ameryki Południowej. To samo dotyczy Afganistanu, który jest światowym centrum produkcyjnym opium. Słabość państwa pozwala na swobodne działanie przestępców, a we współczesnym świecie, który cechuje szybka i łatwa komunikacja oraz transport, przenikanie przez granice z gotowymi już produktami jest stosunkowo łatwe. Przykładem działalności przestępczej jest także piractwo morskie. Przestępcy ulokowali swoje bazy w upadłej Somalii i z nich prowadzili ataki na statki w Cieśninie Adeńskiej, na które społeczność międzynarodowa stanowczo odpowiedziała dopiero na koniec I dekady XXI wieku. Brak służb bezpieczeństwa na terenie Somalii połączony z biedą miejscowej ludności oraz brakiem ochrony wód terytorialnych sprawił, że piractwo stało się dochodowym interesem, który opanowały grupy zorganizowane. Skutki tego odczuł cały świat. Nie tylko obserwując i przeżywając porwania kolejnych statków. Przede wszystkim ze względu na ponoszenie kosztów, jakie wymagały zarówno okupy, jak i koszty ubezpieczeń oraz ochrony żegluga na zagrożonych wodach, w szczególności Zatoki Adeńskiej. Tym bardziej, że to rejon ważny dla transportu surowców energetycznych. W związku z tym uzasadnione jest twierdzenie, że upadek państwa wpływa na (nie)bezpieczeństwo energetyczne. Między innymi ze względu na to podjęto zdecydowane wysiłki łączące zaangażowanie państw i instytucji prywatnych, co w latach 2010–2015 doprowadziło do zdecydowanego ograniczenia skali zjawiska. Warto także zauważyć, że główne siedziby organizacji przestępczych czerpiących zyski z działalności na terenie państw upadłych są często ulokowane w państwach silniejszych, w których istnieje odpowiednie zaplecze potrzebne do działalności, np. bankowe czy komunikacyjne. Dlatego także niektóre kategorie przestępstw, jak np. pranie brudnych pieniędzy, jest mało prawdopodobne w państwie upadłym. Na koniec trzeba podkreślić, że niezwykle groźna jest współpraca organizacji przestępczych i terrorystycznych, bowiem może prowadzić nie tylko do zwiększenia skali handlu bronią czy surowcami, jak ma to miejsce w wypadku tzw. Państwa upadłego, ale i umożliwić sprzedaż broni masowego rażenia, co może mieć katastrofalne skutki dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

- Migracje ludności, które są naturalną konsekwencją upadku państwa i toczących się na jego terenie konfliktów zbrojnych, przybierają wymiar wewnętrzny, kiedy mieszkańcy szukają bezpiecznego miejsca na terenie państwa, jak i zewnętrzny, w sytuacji, w której decydują się go opuścić. Skala tego zjawiska może sprawiać, że staje się ono problemem nie tylko dla państw sąsiednich, ale i o wiele bardziej odległych od centrum wydarzeń. Przykładem tego, jak i licznych konsekwencji z tym związanych,

jest migracja ludności związana z arabską wiosną i wojną domową w Syrii oraz sytuacją w Iraku i Afganistanie w połowie drugiej dekady XXI wieku. W 2015 roku do Europy przybyło ok. miliona migrantów, co wywołało nie tylko problemy natury organizacyjnej, związane z przyjęciem tak dużej liczby ludności, ale przede wszystkim szereg konsekwencji politycznych, mających swe następstwa dla bezpieczeństwa międzynarodowego. W pierwszej kolejności ze względu na nieszczelność granic zewnętrznych państw Unii Europejskiej, do których zmierzają uchodźcy i imigranci zarobkowi, w drugiej niespójność i podziały w gronie państw unijnych odnośnie tego, jaką politykę wobec nich prowadzić. Dalej zaś wzrostu zagrożenia, nawet jeśli przede wszystkim w wymiarze postrzegania go przez społeczeństwo, terroryzmem, przestępczością itp. pobudzanej strachem przed obcym i budowanym na bazie dominującej wśród nich religii. To wszystko może wpływać na destabilizację Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, a w rezultacie prowadzić do dalszego osłabiania tej organizacji i idei integracji europejskiej, co z kolei będzie miało znaczący wpływ na system bezpieczeństwa światowego. W ograniczonym zaś do Europy zakresie zagrozi swobodom, jakie w niej stworzono dla obywateli, np. przemieszczania się ludności, i spowoduje znaczne konsekwencje gospodarcze. Dodatkowo zaś może przyczynić się do objęcia rządów przez partie radykalne, których działalność może być bardzo szkodliwa.

- Konflikty zbrojne, które mogą przybrać tak dużą skalę, że zaczynają przekraczać granice państwa upadłego, innymi słowy, powodują eksport przemocy zbrojnej do państw sąsiednich. Może to być związane z bliskością etniczną, lub wręcz przeciwnie, odrębnością ludności mieszkającą po drugiej stronie. Chęcią zagarnięcia zasobów, jakie znajdują się w sąsiedztwie, lub opanowania ważnych szlaków komunikacyjnych. Tego typu zjawisko było dobrze widoczne na przykładzie Czadu, Republiki Środkowoafrykańskiej czy Sudanu w pierwszej dekadzie XXI wieku. Takie zdarzenia w sposób naturalnych prowadzą do rozszerzania się anarchii na inne państwa, a jeśli są one słabe, tak jak w Afryce, to mogą przyczynić się do ich upadku. Dlatego by je powstrzymać może zostać zorganizowana interwencja międzynarodowa. Przede wszystkim w formie wkroczenia sił zbrojnych na terytorium państwa upadłego i w ten sposób wmieszania się w jego sprawy wewnętrzne. Widać to było chociażby w wypadku dwóch pierwszych wspomnianych państw. Misję w nich prowadziła Unia Europejska, a potem odpowiedzialność za bezpieczeństwo przejęła Organizacja Narodów Zjednoczonych. Rzecz jasna interwencja zbrojna ma służyć ochronie ludności i wygaszeniu działań zbrojnych prowadzonych przez zbrojne bandy czy ugrupowania roszczące sobie prawo do kontrolowania danego terytorium. Niezależ-

nie od tego czy będą to ugrupowania terrorystyczne, organizacje kryminalne, czy lokalni panowie wojny. Trzeba pamiętać, że eksportowanie konfliktu zbrojnego wpływa destabilizująco na cały region i może mieć bardzo poważne konsekwencje dla światowego bezpieczeństwa.

- Choroby, których epidemie dotyczą państwa upadłe, szczególnie afrykańskie. Rzecz jasna największe straty w ludziach powodują na ich terenie, ale ze względu na rozwój komunikacji międzynarodowej mogą one docierać także do państw rozwiniętych. Dobrym tego przykładem jest epidemia Eboli, która w 2014 roku dotknęła Gwineę, Liberię i Sierra Leone, a której przypadki odnotowano także w państwach zachodnich. Ich pojawienie było związane z przebywaniem na terenie wskazanych państw obywateli państw zachodnich, którzy zarazili się chorobą. W związku z epidemią ograniczono ruch osobowy w wielu państwach afrykańskich, w państwach zachodnich zaś dokonywano dokładnego sprawdzania pasażerów, którzy przybywali z terenów zagrożonych. Jest to bardzo aktualny przykład, który pokazuje, że w państwach, w których służby publiczne nie są w stanie zapewnić właściwej opieki zdrowotnej może dojść do epidemii, które w świecie czasów globalizacji szybko się rozpowszechniają. Pamiętać jednak należy, że źródłem tego problemu mogą być także państwa, które za upadłe uznawane nie są. Przykładem tego były epidemie SARS i ptasiej grypy.

### 3.4. Wspólnota międzynarodowa wobec zjawiska państwa upadłego

Państwa oraz organizacje międzynarodowe zdają sobie sprawę z zagrożeń związanych z upadkiem państwa. Świadectwem tego jest uwzględnianie tego zjawiska w strategiach bezpieczeństwa narodowego czy dokumentach organizacji międzynarodowych, jak np. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku. Jest to formalna podstawa do działania. Nadto same wydarzenia związane z upadkiem państwa zmuszają wspólnotę międzynarodową do działań na rzecz powstrzymania tego procesu i pomocy państwom w ich odbudowanie. Dobrym tego przykładem jest Bośnia i Hercegowina, która mogła liczyć na wsparcie wielu państw oraz organizacji międzynarodowych, dzięki którym trwa w kształcie, o jakim zdecydowano w porozumieniach z Dayton w 1995 roku. Przykład ten jest o tyle atrakcyjny, że pokazuje, iż problem upadku państwa dotyczy także Europę i nie jest to tylko los Ukrainy, która stała się ofiarą polityki Federacji Rosyjskiej oraz własnych elit rządzących.

W związku z tym można uznać, że celem wspólnoty międzynarodowej powinna być rekonstrukcja państw upadłych, która pozwoli im na dalsze samodzielnie funkcjonowanie w przyjętych i uznawanych granicach oraz

miejszem w systemie ról międzynarodowych, jakie to państwo na siebie przyjęło. Jest to cel długoterminowy, ponieważ jego realizacja wymaga czasu. Zakłada przy tym, że obowiązuje tzw. teoria kontynuacji, która nie pozwala na uznanie podmiotów powstałych na terenie państwa upadłego za państwowe. Innymi słowy, to państwo upadłe, nawet istniejąc tylko na mapie i w dokumentach międzynarodowych, zachowuje swoją podmiotowość i pozostaje uznawane na arenie międzynarodowej. Wspólnota międzynarodowa ma zaś doprowadzić do sytuacji, w której owa podmiotowość będzie miała odzwierciedlenie także na jego terytorium, na którym zostanie przywrócona legalna władza zwierzchnia. Nim to się jednak stanie trzeba zrealizować cele krótkoterminowe, jakim będzie w pierwszej kolejności pomoc humanitarna, zapewnienie bezpieczeństwa i świadczenia podstawowych usług dla ludności, wstrzymanie działań wojennych, rozpoczęcie procesu politycznego i związana z tym rekonstrukcja systemu politycznego, jeśli taka jest konieczność by doprowadzić do pojednania narodowego. Przy tym likwidacja, bądź ograniczenie negatywnych zjawisk związanych z upadkiem państwa w skali regionalnej i globalnej. W tym likwidacja źródeł problemów, a nie tylko ich objawów. Dobrze ilustruje to piractwo na wodach somalijskich, które możliwe będzie do całkowitego opanowania tylko wtedy, jeśli działaniom morskim będą także towarzyszyły lądowe. To dlatego podejmowane były rajdy na terytorium somalijskim, które miały służyć likwidacji baz piratów. W sytuacji, w której państwo będzie na tyle silne, by samemu je likwidować, problem uda się rozwiązać całkowicie.

Wspólnota międzynarodowa, podejmując próby pomocy państwom upadłym, w tym i walki z zagrożeniami dla bezpieczeństwa międzynarodowego, odwołuje się do wskazań prawa międzynarodowego. W pierwszej kolejności do rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych i wskazania na poważne wykroczenia państw przeciwko własnym obywatelom, systematyczne naruszanie praw człowieka, co może wymuszać interwencję Rady Bezpieczeństwa ONZ. Z tym związana jest m.in. inicjatywa przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w formie Raportu Garetha Evansa i Mohameda Sahnouna, pt. *Odpowiedzialność za ochronę (Responsibility to Protect)* [2001]. Zakłada ona ograniczenie suwerenności państwa o odpowiedzialność, jaką ponosi wobec swoich własnych obywateli. W momencie, w którym nie jest w stanie lub celowo nie respektuje ich praw, wspólnota międzynarodowa ma prawo do interwencji. Wcześniej jednak powinna zapobiegać, a dopiero później działać i na końcu pomagać w odbudowanie. Co istotne, w koncepcji podkreśla się, że państwo może nie chcieć lub nie móc zapewnić obywatelom przestrzegania ich praw. Zatem jednoznacznie odnosi się także do sytuacji, o jakiej mowa w tym rozdziale. Stanowi to próbę odpowiedzi na wyzwanie, jakim jest upadek państwa, nieograniczającej się tyl-

ko do interwencji po fakcie, ale akcentującej konieczność przeciwdziałania procesowi upadku, jego odwrócenia. To odpowiedzialność wspólnoty międzynarodowej wobec mieszkańców danego państwa, a więc wobec części wspólnoty mieszkańców całej ziemi. Koncepcja ta była rozwijana w kolejnych latach, przyjmowano kolejne dokumenty z nią związane. Za kluczowe uznano wczesne ostrzeganie i wspomaganie państwa nim upadnie, np. poprzez wsparcie edukacyjne, szkolenia pracowników instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, odtworzenie systemu sądownictwa, otwieranie przedstawicielstw władz czy punktów pomocy medycznej itp.

Wagę tej inicjatywy uwydatnia fakt, że zaczęto się na nią powoływać w dokumentach wydawanych przez Radę Bezpieczeństwa i Zgromadzenie Ogólne ONZ, co było wyraźnie widoczne w sytuacji w Libii, w 2011 roku, w której toczyła się wojna domowa i dochodziło do łamania praw człowieka. Rada Bezpieczeństwa zgodziła się na zastosowanie siły przez wspólnotę międzynarodową i było to wyraźnie związane z omawianą koncepcją odpowiedzialności wspólnoty międzynarodowej [zob. szerzej: Lachowski 2011: 185]. Doszło zatem do działania, reakcji, niestety zabrakło poważnego zaangażowania w etap odbudowy, dlatego sytuacja w tym państwie pozostaje skomplikowana i rodząca wiele poważnych konsekwencji dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Trudno mówić o tym, by było państwo odbudowane.

Widać jednak, że przyjęta koncepcja prowadzi do uzasadnienia potrzeby ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa, ogranicza jego suwerenność na rzecz praw obywateli i daje mandat wspólnotie międzynarodowej nawet do interwencji zbrojnej, jeśli prawa człowieka są łamane, celowo lub niezależnie od woli władz, które nie mają środków by ten proces powstrzymać. Trzeba pamiętać, że zgodę na każde tego typu działania winna udzielić Rada Bezpieczeństwa ONZ, która jako jedyna może przyzwolić na użycie siły i będzie to legalne z perspektywy norm prawa międzynarodowego. Do dyspozycji ma także cały arsenał środków, jakie przewiduje Karta Narodów Zjednoczonych na rzecz pokojowego rozstrzygania sporów i konfliktów. Wobec tego istnieją podstawy do reakcji, a jedynie wola polityczną pozostaje czy ona nastąpi i na jakim etapie upadku państwa. Praktyka międzynarodowa pokazuje, że ONZ bywa często ponadnarodowym administratorem w państwie, które wymaga pomocy i wypełnia swoją funkcję razem z innymi organizacjami międzynarodowymi. Dobrze pokazuje to przykład Kosowa, także bliski Europejczykom, w którym do budowy państwa zaangażowano znaczne środki, a nadal pozostaje ono faktycznym międzynarodowym protektoratem funkcjonującym dzięki pomocy międzynarodowej i odpowiedzialności wspólnoty narodów zjednoczonych.

Zaprezentowana koncepcja ma pewne wady. Jedną z nich jest groźba upolitycznienia i instrumentalnego wykorzystania do interwencji w wewnętrz-



ne sprawy państwa. Przykładem tego może być odwoływanie się do niej przez Federację Rosyjską podczas wojny z Gruzją w 2008 roku. Drugą zaś jest, związana z całym systemem ONZ, niewydolność Rady Bezpieczeństwa w obecnym kształcie i brak woli do zmiany tej sytuacji. Dodatkowo interwencje zbrojne czy operacje pokojowe na rzecz pomocy ludności nie zawsze przynoszą dobre efekty. Często generują kolejne problemy, jak miało to miejsce np. w Libii, w efekcie czego doszło do utworzenia na jej terenie przedstawicielstwa tzw. państwa islamskiego, ciągłych walk pomiędzy zbrojnymi grupami i otwarcia granic dla handlu ludźmi na dużą skalę. Pozytywnym przykładem jest natomiast sukces operacji wojskowych w Liberii i Sierra Leone, w których pomogły one w odbudowie państwa. Dlatego prowadzenie operacji *state-building*, jako rodzaju operacji pokojowej ONZ, mającej służyć pomocy państwom upadającym, ma wielu zwolenników. Wszystko zależy od sposobu realizacji, sytuacji wewnętrznej, uwzględnienia jej specyfiki i realizmu celów, które nie mogą wykraczać ani poza możliwości wspólnoty międzynarodowej, ani poza zdolności narodu (państwa) do absorpcji wartości, jakie ta ze sobą przynosi. Ciekawym przykładem na próbę całościowego podejścia do problemu jest postulat uruchomienia Rady Powierniczej, czyli jednego z głównych organów ONZ, który w dzisiejszych czasach mógłby zająć się państwami upadłymi, jako dziedzictwem tego, z czym związane było jego stworzenie – czyli kolonializmu i dekolonizacji. Byłoby to rozwiązanie instytucjonalne warte sprawdzenia, niezbędna jest jednak wola do jego przyjęcia, a wcześniej przygotowania.

Warto skończyć ten rozdział odwołaniem do badaczy, którzy jako pracownicy Banku Światowego zajmowali się programami pomocowymi m.in. dla państw traktowanych jako upadłe. Ashraf Ghani i Clare Lockhart [*Fixing Failed States* 2009: 167–230] podchodzą do rzeczy bardzo realistycznie. Wskazują, że powinno się dokonać podziału na państwa, którym można pomóc i takie, którym nie można. Zależne byłoby to przede wszystkim od woli rządzących tymi państwami do przyjęcia pomocy z zewnątrz, oczywiście nie bezwarunkowej, która miałaby służyć utrzymaniu reżimów szkodliwych dla własnych obywateli czy wspólnoty międzynarodowej. W zależności od tego pomoc polegałaby albo na niedopuszczeniu do upadku, albo na minimalizowaniu jego konsekwencji. Badacze uznają bowiem, że interwencja zewnętrzna, mająca doprowadzić do zmiany władzy, może przynieść więcej szkody niż pożytku. Najlepszym zaś sposobem pomocy byłoby włączenie państw upadłych i słabych do rynku globalnego. Stworzenie im warunków, w których mogłyby się rozwijać czerpiąc z tego korzyści. Byłby to proces, który pozwoliłby na transfer stabilności, a tym samym umacnianie państwa i jego instytucji. Warto zauważyć, że są to postulaty podnoszone od lat w szerszym kontekście, zakończenia tzw. konfliktu Północ–Południe i jako takie pozostają ciągle aktualne.



## Rozdział 4.

# Terroryzm międzynarodowy

---

### 4.1. Pojęcie i istota terroryzmu międzynarodowego

Terroryzm jest uważany za największe zagrożenie bezpieczeństwa współczesnego świata, zważywszy skutki i rozgłos zamachów w Tokio w 1995 r., w Moskwie w latach 1999–2011, w Nowym Jorku i Waszyngtonie w 2001 r., Londynie w 2005 i Madrycie w 2004 r. oraz dwukrotnie w Paryżu w 2015 r. oraz w Brukseli w 2016 r. Terroryzm, rozumiany jako działalność osób lub organizacji, których celem jest sianie strachu i dezorganizacja życia społecznego, zaistniał w świecie nowożytnym dopiero w drugiej połowie XIX wieku jako produkt społeczeństwa masowego i kultury masowej, w której świadomość społeczna kształtowana jest przez masmedia. Dopiero wówczas w językach europejskich pojawił się termin „terroryzm” wywiedziony od słowa „terror”. Pojawiła się nowa forma walki politycznej oraz pierwsza próba teoretycznego uzasadniania tej formy przemocy (ideologia anarchizmu), chociaż w historii już wcześniej miały miejsce indywidualne akty terroru zbliżone do działań, które dziś określilibyśmy mianem terroryzmu (np. zabójstwo Filipa Macedońskiego, zabójstwo Cezara) [Encyklopedia terroryzmu 2006]. Samo pojęcie terroryzmu pochodzi od łacińskich słów *terror* (strach) oraz *terrere* (przerażać), które upowszechniły się w językach europejskich za sprawą Wielkiej Rewolucji Francuskiej i okresu rządów terroru jakobinów (*Grand Terreur*), czyli stosowania represji oraz mordów celem zastraszenia społeczeństwa.

Współcześnie wciąż rozpalają się etniczne i religijne konflikty w różnych regionach świata. Interwencje zbrojne państw Zachodu w Iraku, Libii oraz Syrii nie doprowadziły bynajmniej do pokoju i stabilności, a wręcz przeciwnie, do zaostrzenia konfliktów i wzrostu siły islamistycznych organizacji. Zakończenie zimnej wojny i upadek systemu bipolarnego (dwublokowej

rywalizacji pomiędzy NATO a Układem Warszawskim) stały się źródłem optymizmu i rozbudzonych nadziei na odsunięcie groźby światowej wojny i osiągnięcie trwałego pokoju. Wyobrażenia takie towarzyszyły ludzkości przez ponad dekadę od czasu demokratycznych przemian w Europie Środkowej zapoczątkowanych rozmowami Okrągłego Stołu w Polsce i upadkiem Muru Berlińskiego w 1989 r., a także rozpadem Związku Radzieckiego i Układu Warszawskiego w 1991 r. Wkrótce ustąpiły jednak przerażeniu wywołanemu szokiem ataków 11 września 2001 r. na Pentagon oraz na World Trade Center, a obecnie strachem przed kolejnymi incydentami terrorystycznymi w Europie. Zamachy w Nowym Jorku i Waszyngtonie stały się symbolicznym początkiem XXI wieku, kładąc się cieniem na naszym stuleciu nazwanym już „epoką terroryzmu”. Terroryzm metaforycznie określany jest mianem teatru, bowiem terroryści wymagają publiczności, a bez mediów ich zbrodnie nie zyskałyby rozgłosu. Obecnie ludzkość znalazła się w globalnym teatrze zła, w którym powstaje złudzenie, że nie ma już miejsc bezpiecznych i że terroryści mogą zaatakować wszędzie.

Szczególna eskalacja przemocy wyrastającej z religijnego ekstremizmu ma dziś miejsce w obszarze kulturowym islamu, gdzie dokonuje się blisko 90 proc. zamachów terrorystycznych, a najbardziej krwawe konflikty koncentrują się w krajach muzułmańskich (na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej oraz w Azji Środkowej). Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Po pierwsze, ucisk muzułmanów ma miejsce w niedemokratycznych krajach muzułmańskich i jest związany z charakterem instytucji politycznych kręgu kulturowego islamu, a nie jest wytworem kultury zachodniej. Po drugie, najbardziej krwawe konflikty rozgrywają się w krajach muzułmańskich (wojna domowa w Libanie, wojna Iranu z Irakiem, napaść Iraku na Kuwejt, wojna domowa w Algierii, rzezie Kurdów w Turcji i Iraku, wojna domowa w Afganistanie, wojny w Jemenie). Po trzecie, istotną przyczyną narastania agresywnego fundamentalizmu islamskiego był regres, a potem upadek doktryn politycznych socjalizmu arabskiego i nacjonalizmu arabskiego. Próżnię ideologiczną, intelektualną i duchową wypełniła ideologia islamizmu (dżihadyzmu) i bazujący na niej terroryzm.

Jednakże nie każdy akt przemocy, mający określone znaczenie polityczne (lub wywołujący skutki polityczne), jest aktem terroryzmu. W sposób najbardziej lapidarny terroryzm można zdefiniować jako czyn motywowany politycznie kryminalny wzmacniany efektem medialnym. Wydaje się, że użyteczne byłoby posługiwanie się w nauce szerszym pojęciem – przemoc polityczna (*political violence*) z wyodrębnianiem terroryzmu od działalności partyzanckiej i powstańczej z jednej strony oraz od bojówkarstwa i bandytyzmu politycznego z drugiej. Czasami bowiem trudno w sposób jednoznaczny wyznaczyć granicę pomiędzy terroryzmem a innymi metodami zbrojnej dzia-

łałości. W ostatnich dekadach wzrasta liczebność i aktywność terrorystów z organizacji etnicznych oraz religijnych. Precyzyjne odróżnienie terroryzmu od walki narodowowyzwoleńczej czy separatyzmu, prowadzących do rebelii albo wojny domowej, może być trudne (zbrojni separatyści na Ukrainie to przecież nie terroryści, a powstańcy). Trzeba też unikać klasyfikowania do terroryzmu przestępstw kryminalnych, których motyw i cele działań nie mają kontekstu politycznego, ale głównie materialny. Zdarza się, że motyw polityczny łączy się z kryminalnymi i wtedy określenie granicy między partyzantką, terroryzmem i przestępczością zorganizowaną może być bardzo trudne, lub wręcz niemożliwe (szczególnie w przypadku ugrupowań w Ameryce Łacińskiej, jak kolumbijskie FARC, czy w przypadku degeneracji zbrojnych komórek IRA lub ETA dokonujących rozbojów i wymuszeń rozbójniczych pod hasłami „podatku rewolucyjnego”).

Pomimo podobieństw taktyki walki partyzanckiej i terrorystycznej (dokonywanie zamachów, eksplozje ładunków wybuchowych), to jednak, jak podkreślał pionier badań nad terroryzmem w Polsce – Albert Pawłowski, w akcji militarnej chodzi o skutki fizyczne walki, natomiast w akcji terrorystycznej o efekty psychologiczne [zob. Pawłowski 1980: 35]. Wojna partyzancka (*guerrilla*) jest defensywną strategią asymetryczną nastawioną na złamanie wytrzymałości przeciwnika w długotrwałej konfrontacji (*low intensity war*), natomiast terroryzm jest ofensywną strategią asymetryczną z zastosowaniem środków walki psychologicznej, a więc poprzez bezpośrednie oddziaływanie strachem wywołanym medialnym nagłośnieniem zamachu terrorystycznego. Terroryści mogą być skuteczni w demokratycznych i wysoko rozwiniętych państwach o wysokim zagęszczeniu masmediów. Natomiast w krajach słabo rozwiniętych i rządzonych autorytarnie skuteczne są metody walki partyzanckiej. Herfried Münkler wskazuje na ewolucyjny charakter zmian sposobu prowadzenia wojen w XX wieku: od partyzantki w II wojnie światowej, poprzez połączenie taktyki partyzanckiej z terroryzmem w wojnie algierskiej, aż po rozwój globalnego terroryzmu (od porwań samolotów w latach 60. i 70. po samobójcze uderzenie samolotami w 2001 r.) [Münkler: 43, 131].

Jeśli przeanalizować związki między terroryzmem, partyzantką i przestępczością zorganizowaną, to widoczna jest odmiennność założeń strategicznych oraz skutków politycznych. Ruchy partyzanckie osiągają symetrię poprzez spowolnienie wojny, terroryści natomiast przez jej przyspieszenie. Partyzantka stwarza przeciwnikowi stałe zagrożenie, natomiast terroryści nie są do tego zdolni. W działaniach partyzanckich chodzi o dokonanie fizycznych zniszczeń dotkliwych dla sił zbrojnych przeciwnika, a w terroryzmie o zastraszanie społeczeństwa. Partyzanci dążą do przejęcia kontroli nad terytorium, w przypadku terrorystów jest to niemożliwe. W wojnie partyzanckiej częścią

strategii jest pozyskiwanie wsparcia ludności cywilnej, w terroryzmie bynajmniej nie jest to warunek powodzenia zbrodniczych kampanii. W strategii partyzanckiej chodzi o wykorzystanie zasobów własnego kraju, logistyka terroryzmu globalnego opiera się o korzystanie z zasobów obcych.

Według ekspertów amerykańskiego instytutu badawczego RAND Corporation, jak również badaczy z ośrodka badań nad terroryzmem szkockiego Uniwersytetu Saint Andrews, terroryzm należy postrzegać wyłącznie jako metodę walki zbrojnej. Dla jego zdefiniowania nie jest istotna tożsamość sprawców czy przyczyna zdarzenia (motywy walki). Terroryzm oznacza więc przemoc lub groźbę zastosowania przemocy celem wykreowania atmosfery strachu i zagrożenia w dążeniu do realizacji politycznych celów (doprowadzenie do zmian politycznych). Jest więc środkiem walki psychologicznej, dlatego też – jak uznaje Krzysztof Karolczak – niepoprawne jest sformułowanie „wojna/walka z terroryzmem”, lecz „walka z terrorystami” [Karolczak:15]. Współczesny terroryzm nazywany jest ponowoczesnym, a charakteryzuje go między innymi: ponadnarodowy i globalny charakter, nowe formy zamachów, obfitujące w liczne ofiary śmiertelne, brak jakichkolwiek ograniczeń co do sposobu atakowania, maksymalizacja zabijania, zamachy samobójcze, apokaliptyka w ideologiach ugrupowań terrorystycznych, częstokroć działania *incognito* [Borkowski 2014].

Definiowanie terroryzmu następuje licznymi problemami. W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji tego zjawiska. Ogromne zróżnicowanie definicji i znaczna ich liczba wynikają nie tylko ze zróżnicowania poglądów badaczy tego zjawiska [Bolechów, 2003, 31–34]. Jest to powodowane przyczynami politycznymi, prawnymi, a także może być efektem różnic kulturowych i historycznych między poszczególnymi państwami. Trudności w definiowaniu terroryzmu biorą się nie tylko z różnic w jego ocenach, ale też dlatego, że termin „terroryzm” stał się wręcz modny i dziś każdy odrażający akt przemocy i zbrodni politycznej określany jest tym mianem. Odmienność ujęć i wielość definicji wynika z licznych, różnych czynników, wśród których należy wskazać takie, jak:

- 1) polityczne różnice w stanowiskach poszczególnych państw i związanych z tym sporów na forum międzynarodowym, co do istoty zjawiska terroryzmu,
- 2) różnice w systemach prawnych poszczególnych państw i co za tym idzie w prawnokarnych definicjach terroryzmu,
- 3) różnice w zakresach kompetencji, obszarów działania, a także w pewnym stopniu interesów i rywalizacji służb zwalczających terroryzm, których podejście do zjawiska oraz stosowane definicje mogą być różne (przykładem odmienne definicje stosowane przez CIA, FBI oraz Departament Stanu USA),

- 4) odmienność w podejściach badawczych i metodologiach różnych dyscyplin nauki,
- 5) różnice w osobistych poglądach badaczy, podejmowaniu w badaniach różnych aspektów zjawiska i rozwijaniu różnych koncepcji.

W zależności od dyscypliny badawczej, a także od obszaru badań, podejścia i perspektywy badawczej, metodologii badań, skupienia uwagi na różnych aspektach badanych zjawisk, otrzymujemy ogromny pluralizm definiowania i klasyfikowania fenomenu terroryzmu. W poszczególnych dyscyplinach nauki terroryzmu możemy wyróżnić następujące podejścia:

- 1) prawnicze, kryminologiczne – traktowanie terroryzmu jako szczególnie niebezpiecznej przestępczości motywowanej nienawiścią,
- 2) prawnomiędzynarodowe – akty terrorystyczne jako naruszanie prawa międzynarodowego i pokoju,
- 3) politologiczne-internacjologiczne – badanie aspektów polityki międzynarodowej i rozpatrywanie organizacji terrorystycznych jako niepaństwowych aktorów stosunków międzynarodowych,
- 4) medioznawcze – analiza terroryzmu jako strategia komunikowania oraz efektów oddziaływania terrorystów na opinię publiczną,
- 5) wojskowe – badanie terroryzmu jako ofensywnej, asymetrycznej strategii taktyki działań nieregularnych,
- 6) socjologiczne – badanie funkcji przemocy w relacjach interpersonalnych, terroryzm traktowany jako patologia społeczna,
- 7) psychologiczne – rozpatrywanie terroryzmu w perspektywie łańcucha przyczynowo-skutkowego: względnej deprywacji – frustracji, agresji i przemocy; badanie agresji, badanie osobowości terrorysty, motywacji psychologicznych do działania, radykalizacji postaw, a także psychologicznego oddziaływania na audytorium [Bolechów 2010],
- 8) filozoficzne – podejmowanie refleksji nad złem i nihilizmem,
- 9) antropologiczne – skupienie uwagi na rytuałach związanych z walką, stosowaniem przemocy i składaniem ofiar, analiza teologii politycznych.

## 4.2. Klasyfikacja organizacji terrorystycznych.

### *Modus operandi* terrorystów

Klasyfikacja terroryzmu może być użyteczna przede wszystkim z punktu widzenia dokonywanych porównań celów politycznych i strategicznych organizacji terrorystycznych. W literaturze naukowej istnieją rozmaite propozycje oparte o kryteria odnoszące się do motywacji ideowej terrorystów, taktyki i celów uderzeń albo też teatru działania [Borkowski 2001]. Biorąc pod uwagę skalę zagrożeń współcześnie wyodrębnia się także superterro-

ryzm, zwany inaczej terroryzmem katastroficznym (CBERN) lub też nowym terroryzmem [Borkowski 2014: 53].

Ze względu na podmiot działania wyróżnić można:

1. Terroryzm/terror niepolityczny:
  - a) terror kryminalny (zabójcy z grup przestępczości zorganizowanej),
  - b) terror szaleńców (zabójcy masowi lub seryjni, jak np. snajper z Waszyngtonu działający w 2002 r.).
2. Terroryzm polityczny:
  - 1) ideowy:
    - a) jednostek (tzw. „samotny wilk”, jak np. Anders Breivik, który dokonał masakry młodzieży na wyspie Utoya w Norwegii, albo Timothy McVeigh, który dokonał eksplozji przed budynkiem federalnym w Oklahoma City w 1995 r.),
    - b) grup o własnej ideologii (np. niemiecka Frakcja Czerwonej Armii (RAF) w latach 70. XX w., islamska Al Kaida);
  - 2) agenturalny:
    - a) grup działających na zlecenie rządu jakiegoś państwa (np. libański Hezbollah działający na rzecz Iranu),
    - b) agentów państwa dokonujących zamachów (np. agenci libijskiego przywódcy Muammara Kadafigo dokonujący zamachu na samolot amerykańskich linii lotniczych PanAm nad Lockerbie w 1988 r.).

Ze względu na obszar działania organizacji terrorystycznych wyróżnić można:

- 1) Terroryzm międzynarodowy – zewnętrzny (*international, global*);
- 2) Terroryzm wewnętrzny – (*internal*).

Natomiast ze względu na pochodzenie grup terrorystycznych wskazać można:

- 1) Enodegny (rodzimy, *home terrorism*);
- 2) Egzogenny (pochodzący z zewnątrz, *external terrorism*).

Rozpatrując *modus operandi* terrorystów, a więc między innymi ich taktykę i cele zamachów, wyróżnić można:

- 1) sabotaż (niszczenie obiektów i przedmiotów bez ofiar w ludziach),
- 2) zamachy zindywidualizowane, czyli zabójstwa polityczne,
- 3) zamachy zmasowane, czyli zabójstwa masowe (ataki z użyciem broni palnej, jak np. w Bombaju czy Paryżu w 2015 r.),
- 4) zamachy bombowe:
  - a) pułapki (detonowane zdalnie lub czasowo),
  - b) samobójcze zamachy bombowe;

5) sytuacje zakładnicze, które dzielą się na:

- a) sytuacje stacjonarne (*barricade situation*), gdy zakładnicy zostają uwięzieni przez terrorystów w budynku,
- b) porwania statków powietrznych (*hijacking*) lub statków morskich (*piracy*) albo pojazdów (pociąg, autobus),
- c) porwania zakładników (*kidnaping*), gdy nie jest znane miejsce pobytu porywaczy i zakładników.

Wreszcie ze względu na teatr działania zbrojnego terrorystów należało by wyróżnić następujące rodzaje terroryzmu:

- 1) terroryzm lądowy (naziemne incydenty terrorystyczne),
- 2) terroryzm morski (porwanie statku, zaminowanie toru wodnego, atak z jednostki pływającej, atak dokonany przez pławonurków),
- 3) terroryzm powietrzny (porwanie samolotu, dokonanie eksplozji w samolocie, zestrzelenie samolotu).

Ten ostatni, wymierzony przeciwko lotnictwu cywilnemu, jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa współczesnego świata, zważywszy ogromną rolę komunikacji lotniczej i związanego z nią biznesu turystycznego. Jednym z wymiarów postępujących wciąż procesów globalizacji jest rozwój lotnictwa cywilnego i wzrost natężenia ruchu pasażerskiego. Ogromny rozwój ilościowy flot powietrznych datuje się od zakończenia II wojny światowej. Spory udział w rozwoju turystyki globalnej mieli obywatele USA. Przystawienie produkcji przemysłowej po wojnie zaowocowało między innymi rozwojem motoryzacji i produkcji samolotów pasażerskich. Wzrost poziomu życia w USA oraz zainteresowanie odległymi kontynentami (między innymi pod wpływem przeżyć wojennych Amerykanów, którzy wzięli udział w działaniach wojennych w Europie i w Azji) zaowocowały wzrostem liczby podróży lotniczych oraz liczby pasażerów podróżujących po całym świecie. W drugiej połowie XX wieku pasażerski ruch lotniczy osiągnął ogromne liczby w istotny sposób rozwijając kontakty międzyludzkie i międzykulturowe. Podróże biznesowe, turystyczne oraz pielgrzymkowe stały się współcześnie czymś oczywistym. Szybkość i powszechność powietrznej komunikacji wywołała w efekcie wrażenie „skurczenia się” całego świata, a więc zmniejszania znaczenia czynnika odległości geograficznej. Stąd też pojawiło się publicystyczne określenie, iż epoka globalizacji oznacza „koniec geografii”.

Światowa flota samolotów pasażerskich wciąż się powiększa, podobnie jak zwiększa się liczba pasażerów oraz przewozów lotniczych. W przestrzeni powietrznej w każdej godzinie znajduje się blisko ćwierć miliona pasażerów linii lotniczych. Według statystyk Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych (ACI) światowy transport lotniczy obsługuje rocznie około



4,5 mld pasażerów. Największymi potentatami lotnictwa cywilnego są USA, Wielka Brytania i Kanada. Największe znaczenie mają szlaki łączące Europę z kontynentem północnoamerykańskim oraz z Ameryką Łacińską, Japonią i Australią. Większość prognoz rozwoju gospodarki światowej przewiduje wzrost przewozów bez względu na ceny ropy naftowej i paliwa lotniczego. Lotnictwo cywilne często było celem zamachów terrorystycznych z uwagi na ogromną spektakularność tego rodzaju incydentów. Porwania samolotów, eksplozje ładunków wybuchowych niszczących maszyny w powietrzu, czy masakry pasażerów w portach lotniczych budzą natychmiastowe zainteresowanie stacji telewizyjnych na całym świecie wywołując poważne zaniepokojenie opinii publicznej. Stąd już w latach 70. XX wieku społeczność międzynarodowa przyjęła konwencje sektorowe odnoszące się do bezpieczeństwa lotnictwa. Stanowią one rozwiniętą formę uregulowań prawnomiędzynarodowych dotyczących przeciwdziałania terroryzmowi lotniczemu [Aleksandrowicz 2008: 51–55].

Stabilność transportu lotniczego i dalszy jego rozwój uzależniony jest od społecznego poczucia bezpieczeństwa, a więc od postrzegania podróży samolotami jako bezpiecznych. Przeciwdziałając zagrożeniom terrorystycznym stale rozwija się urządzenia techniczne służące do kontroli pasażerów i ich bagażu, a także systemy bezpieczeństwa i ochrony portów lotniczych oraz statków powietrznych. Obecny rozwój systemów nawigacji, kontroli i radiolokacji osiągnął bardzo wysoki poziom efektywności i niezawodności, podobnie jak systemy i urządzenia ochrony portów lotniczych. Jednak nie tylko urządzenia techniczne decydują o bezpieczeństwie lotnictwa, ale też odpowiednie procedury kontroli. Niezmiennie istotne jest kreowanie atmosfery braku zagrożeń, a więc tworzenie *public relations* na rzecz wzmocnienia u ludzi poczucia bezpieczeństwa, co decyduje o zyskach lub stratach branży lotniczej. Chcąc wpłynąć na poczucie bezpieczeństwa podróżnych trzeba oddziaływać na świadomość ludzi, kreując stosowne wyobrażenia o bezpieczeństwie. Zamachy terrorystyczne mogą wpływać na wystąpienie strachu w społecznej skali i zmniejszenie liczby przewozów pasażerskich – dotychczas efekt taki wystąpił tylko przez krótki okres czasu w USA, po 11 września 2001 r., co przejściowo uderzyło w amerykański biznes lotniczy. Przejściowe zmniejszenie liczby pasażerów dało przedsmak tego, co może stać się z lotnictwem pasażerskim w razie powtórzenia się tego rodzaju porwań i samobójczych ataków porwanymi samolotami.

Formy zamachów terrorystycznych wymierzonych przeciwko lotnictwu pasażerskiemu były w historii światowego terroryzmu niezwykle zróżnicowane. Należy wskazać następujące typy ataków [Borkowski 2012: 131–138]:

- 1) Użycie porwanego samolotu jako pocisku kierowanego, czyli „żywej bomby”, co miało miejsce w atakach na Waszyngton i Nowy Jork w dniu



11 września 2001 roku. Wcześniej w tzw. Spisku Boinka Al Kaida planowała porwanie kilku samolotów na Filipinach i dokonanie samobójczego nalotu na USA, z czego jednak terroryści zrezygnowali z uwagi na trudności w realizacji tego planu. Innym przykładem tego rodzaju było zawładnięcie samolotem Air France w Marsylii w 1994 r. przez algierskich terrorystów Islamskiej Grupy Zbrojnej (samolot został odbity przez pododdział francuskich antyterrorystów z GIGN), jak również niezrealizowany projekt tureckich islamistów samobójczego rajdu porwanym wojskowym samolotem na mauzoleum Atatürka podczas obchodów Święta Republiki i zgładzenia całej elity politycznej Turcji.

- 2) Zniszczenie statku powietrznego w wyniku eksplozji podłożonego ładunku wybuchowego (samolot Pan Am nad Lockerbie w 1988 r., samolot UTA nad Czadem w 1989 r., eksplozja śmigłowca premiera Libanu, Raszida Karaniego, w 1987 r.) albo próby zestrzelenia samolotu lub doprowadzenia do katastrofy lotniczej.
- 3) Porwanie samolotu i stworzenie sytuacji zakładniczej (porwanie samolotu Lufthansy do Mogadyszu w 1977 r., porwanie samolotu Air France do Ugandy w 1976 r., porwania samolotów indyjskich linii lotniczych przez kaszmirskich separatystów, porwania rosyjskich samolotów startujących z lotniska w Mineralnych Wodach przez kaukaskich terrorystów) [Jarmoła 2009: 36–42].
- 4) Incydent na płycie lotniska może przybrać formę ataku na samolot kołujący na pasie startowym, jak w przypadku grupy Carlosa, która dwukrotnie ostrzelała granatnikiem samoloty linii El Al na lotnisku Orly w 1975 r. Innym rodzajem ataku może być ostrzał lotniska (IRA z moździerza ostrzeliwała pasy startowe londyńskiego lotniska Heathrow trzykrotnie w 1994 r.) albo atak na pasażerów na płycie lotniska (ostrzał autobusu przewożącego pasażerów do samolotu na lotnisku w Monachium w 1970 r.).
- 5) Incydenty w budynkach oraz przed budynkami terminali lotniczych mają formę zamachów bombowych, bądź masowych zabójstw zgromadzonych pasażerów przy użyciu broni palnej. W 1972 roku terroryści z Japońskiej Zjednoczonej Armii Czerwonej dokonali masakry pasażerów na lotnisku Lod w Izraelu w 1972 r. (realizując zlecenie terrorystów palestyńskich, którzy nie mogli się przedostać do tego dworca lotniczego), z kolei w 1976 r. terroryści palestyńscy ostrzelali pasażerów w hali odpraw na lotnisku w Stambule. Eksplozje ładunków wybuchowych na terenie portu lotniczego miały miejsce wielokrotnie, pomimo zabezpieczeń i kontroli bagaży, czego przykładem są chociażby eksplozje bomb ukrytych w podróźnych neseserach na paryskim lotnisku Orly oraz na lotnisku w Ankarze w 1983 r., eksplozje na korsykańskim lotnisku Ajac-

cio w 2003 r., czy eksplozja ładunku w podręcznym bagażu czeczeńskiej terrorystki-samobójczyni na moskiewskim lotnisku Domodiedowo, w hali przylotów, w 2011 r., a także eksplozja samochodu-pułapki przed bramą lotniska w Kabulu w 2009 r.

- 6) Incydenty terrorystyczne poza obszarem portu lotniczego mogą mieć formę ataków na pasażerów i personel lotniczy podróżujący z lotniska do centrum miasta (np. ostrzał autobusu przewożącego pasażerów z lotniska do hotelu w Londynie w 1978 r.) lub ataki na placówki linii lotniczych (zamachy kurdyjskich terrorystów na biura tureckich linii lotniczych w RFN, ataki palestyńskich terrorystów na placówki linii El Al).

### 4.3. Terroryzm w XX i XXI w. (terroryzm anarchistyczny, narodowo-wyzwoleńczy /separatystyczny, lewacki, religijny)

Koncentrując się na badaniu przyczyn podjętej walki, a więc analizując wyznawaną przez terrorystów ideologię, można wyróżnić poniższe nurty [Tomasiński 2009].

Terroryzm anarchistyczny – narodził się w II poł. XIX w. Anarchizm (gr. *anarchos* = pozbawiony władcy) opierał się na przekonaniu, że zło tkwi w instytucjach życia politycznego i gospodarczego. Celem anarchistów była więc walka z przymusem politycznym, czyli z państwem; z przymusem ekonomicznym, czyli kapitałem; oraz z przymusem moralnym, czyli z religią (Król, Kapitał, Kościół – jako wrogowie anarchistów). Wartością najwyższą jest natomiast indywidualna wolność każdego człowieka, a ostatecznym celem walki stworzenie społeczeństwa nieużywającego siły i przymusu, w którym wszyscy ludzie będą równi, w którym nie będzie żadnego rządu, a stabilność osiągnie się dzięki porozumieniu między różnymi grupami (komunami). Walka zbrojna i dokonywanie zamachów miały być sposobem propagowania idei. Pod koniec XIX w. w Europie miała miejsce seria zamachów, m.in. na cesarza Niemiec – Wilhelma I, prezydenta Francji – L. Carnot, króla Włoch – Umberto I, prezydenta USA – W. McKinley'a (zamachowcem był Polak, Leon Czołgosz) oraz cesarzową Austrii – Elżbietę i cara Rosji – Aleksandra II (zamachowcem był Polak, Ignacy Hryniewiecki). W roku 1881 w Londynie utworzono Międzynarodówkę Anarchistyczną (tzw. Czarną Międzynarodówkę, jako że anarchiści upodabali sobie czarne sztandary).

Terroryzm separatystyczny – którego celem jest doprowadzenie do (łac. *separatio* = oddzielenie) odłączenia od państwa, przeciwko któremu terroryści podejmują walkę, i utworzenia własnego państwa, względnie przyłączenia się do sąsiedniego kraju (terroryzm Irlandzkiej Armii Republikań-

skiej IRA w latach 1972–1998, terroryzm baskijskiej ETA, kanadyjskiego Frontu Wyzwolenia Quebecu FLQ, terroryzm ugrupowań kurdyjskich, Sikhowie dążący do oderwania swego stanu Pendżab od Indii w latach 80., Tamilowie (hinduiści) ze Sri Lanki toczący walkę z Syngalezami (buddyści) stanowiącymi większość ludności kraju).

Terroryzm narodowowyzwoleńczy (po II wojnie światowej terroryzm kojarzony był z ugrupowaniami toczącymi rewolucyjną walkę przeciwko panowaniu Europejczyków w krajach Azji, Afryki i Bliskiego Wschodu). Kraje tak różne jak Izrael, Kenia, Cypr i Algieria zawdzięczają swą niepodległość nacjonalistycznym ruchom politycznym, które sięgnęły po metody terrorystyczne przeciwko władzom kolonialnym. Przykładem jest Palestyna, gdzie obie zwalczające się strony, tj. Arabowie i Żydzi, sięgnęli po terror, jako metodę rozwiązywania konfliktu. Żydowskie organizacje, Irgun Cwai Leumi i tzw. grupa Sterna, dokonały licznych morderstw i zamachów na arabskie wioski. Z kolei działania Palestyńczyków już od początku lat siedemdziesiątych przybrały wymiar terroryzmu międzynarodowego, którego areną stał się cały świat, a terroryści atakowali cele na całym świecie (np. dokonując zamachu na samolot izraelski na lotnisku w Rzymie w 1968 r. datę tę uznaje się za początek terroryzmu międzynarodowego, lub mordując izraelskich sportowców podczas letnich Igrzysk Olimpijskich w Monachium w 1972 r.).

Terroryzm lewacki (rewolucyjny) – jego celem jest zniszczenie państwa poprzez wywołanie rewolucji i obalenie istniejącego ustroju, w następstwie przewrotu powstać ma wolne społeczeństwo złożone z wolnych zrzeszeń i komun (anarchizm) lub nowe porewolucyjne państwo komunistyczne (komunizm, maoizm), w którym władzę przejmie terrorystyczna i rewolucyjna awangarda (XIX-wieczni anarchiści, lewackie ugrupowania z lat 70.: włoskie Czerwone Brygady, niemiecka Frakcja Armii Czerwonej RAF, włoskie Czerwone Brygady BR, belgijskie Komunistyczne Komórki Walki Zbrojnej CCC, japońska Zjednoczona Czerwona Armia, francuska Akcja Bezpośrednia AD, kanadyjski Front Wyzwolenia Quebecu FLQ, latinoamerykańscy Tupamaros i Monteneros, kambodżańscy Czerwoni Khmerowie, peruwiańskie ugrupowanie „Świetlisty Szlak”). Ten światowy ruch narodził się w okresie dekolonizacji, tj. uzyskiwania niepodległości przez kraje Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu. Inspiracją do podjęcia działań terrorystycznych i rewolucyjnej partyzantki był sukces rewolucji kubańskiej 1959 roku, jeden z jej liderów Ernesto „Che” Guevara sformułował teorię „ogniska rewolucyjnego” (*foco revolucionario*), czyli doprowadzenia do sytuacji rewolucyjnej poprzez działania zbrojne garstki bohaterских strażników. Związek Radziecki nie poparł terroryzmu, choć ideolodzy komunistyczni przyznawali moralną rację bojownikom terrorystycznym, jednakże

nieoficjalnie kraje Układu Warszawskiego udzielały terrorystom wsparcia finansowego i organizacyjnego.

Terroryzm prawicowy (nacjonalistyczny, neofaszystowski) – za pomocą zbrodniczych metod realizowane są skrajnie nacjonalistyczne, faszystowskie i szowinistyczne idee, ugrupowania tego rodzaju mają często zwolenników pośród reakcyjnych środowisk wojska, policji i świata polityki, ciesząc się ich poparciem, chętnie stosowaną metodą działania jest polityczne bojówkarstwo, a postulowanym programem zaprowadzenie rządów „silnej ręki” (działania Ku Klux Klanu w USA, terroryzm S.A. w hitlerowskich Niemczech, brazylijskie „szwadrony śmierci”, włoski ruch Nowego Ładu, francuska OAS, Blood and Honour).

Terroryzm islamski. Trzy wojny nad Zatoką Perską: wojna iracko-irańska 1980–1988, przepędzenie wojsk irackich z Kuwejt (operacja „Pustynna Burza” 1990–1991 r.) oraz inwazja na Irak (amerykańska operacja „Iracka Wolność” 2003 r.), zaowocowały rozwojem terroryzmu islamskiego. Wynikiem pierwszej wojny, będącej próbą powstrzymania rewolucji irańskiej przez Irak (nakłaniany przez Zachód do agresji), było pojawienie się szyickich zamachowców-samobójców, których ataki miały zmienić sytuację w wojnie domowej w Libanie. Iran pod rządami ajatollaha Chomeiniego prowadził politykę „eksportu rewolucji” wspomagając organizacje terrorystyczne, jak Hezbollah w Libanie oraz Armię Mahdiego w Iraku, a także ruchy antyrządowe w Bahrajnie. Podczas wojny domowej w Libanie po raz pierwszy doszło do samobójczych zamachów dokonanych przy użyciu ciężarówek pełnych materiałów wybuchowych w 1983 r., wtedy też po raz pierwszy użyto w masmediach terminu „islamski zamachowiec-samobójca”.

Ośmielony rozkładem armii irańskiej, ZSRR dokonał ataku na Afganistan pogrążając kraj w wojnie (1979–1989) i prowokując opór islamskich oddziałów partyzanckich *Afghan Arabs*, czyli ochotników napływających do Afganistanu by walczyć przeciwko Armii Radzieckiej w świętej wojnie. Organizacja zbrojnego przedsięwzięcia tego rodzaju była możliwa dzięki wsparciu ze strony CIA, funduszy napływających z kręgów finansjery państw Półwyspu Arabskiego (zwłaszcza Arabii Saudyjskiej) oraz pomocy ze strony wojskowych służb specjalnych Pakistanu (ISI) zapewniających logistykę (przesył ochotników, broni, amunicji, finansów, zaopatrzenia) świętej wojny.

Zakończenie wojny w Afganistanie i wycofanie się oddziałów Armii Radzieckiej skutkowało powrotem do ojczyzny arabskich dżihadystów, gdzie podjęli próby rozniecenia rewolucji islamskich. Pomiędzy rządzącym FLN a opozycyjnym FIS rozpoczęła się wojna domowa w Algierii, a także ataki terrorystyczne Braci Muzułmanów w Egipcie. W wyniku najazdu wojsk irackich na Kuwejt i podjęcia antyirackiej operacji „Pustynna Burza”, a więc

wprowadzenia wojsk amerykańskich na Półwysep Arabski, doszło do trzeciej fazy działań ochotników z Afganistanu, a mianowicie wystąpienia bojowników skupionych wokół Osamy ibn Ladena przeciwko Arabii Saudyjskiej oraz USA, a potem przeciwko innym państwom NATO, w tym na nowojorski World Trade Center w 1993 r., na żołnierzy amerykańskich w Mogadiszu, czego konsekwencją było wycofanie się wojsk USA z Somalii, na ambasadę amerykańską w Kenii i Tanzanii, gdzie zginęło 250 osób, a 5 tysięcy odniosło rany, na okręt USS „Cole” w Jemenie, wreszcie na Pentagon i po raz drugi na World Trade Center w 2001 r. Do ataków terrorystycznych w USA doszło 11 września 2001 roku, kiedy to 19 arabskich zamachowców (głównie Saudyjczyków) porwało 4 samoloty pasażerskie i skierowało je w samobójczych rajdach na gmach Pentagonu w Waszyngtonie oraz niszcząc budynki World Trade Center w Nowym Jorku. W zamachach śmierć ponieśli 2973 osoby.

Ruchy zbrojne fundamentalistów islamskich działają dziś w Iraku, Syrii, Libii, Mali, Nigrze, Nigerii, Somalii i Kenii. Wśród wydarzeń zapoczątkowujących procesy obecnego dżihadyzmu należy wskazać rewolucyjne wrzenie na Bliskim Wschodzie (tzw. Arabska Wiosna) oraz politykę USA, polegającą na zbrojnych interwencjach destabilizujących sytuację Iraku, Syrii i Libii [Zdanowski 2010]. Warto zauważyć, że państwa te były w przeszłości silnie powiązane ze Związkiem Radzieckim, a współcześnie ich relacje gospodarcze z Rosją były lub są rozwinięte. Chodzi przede wszystkim o zakup broni produkcji rosyjskiej. Zasadniczym celem USA w dążeniu do obalenia prezydenta Syrii Baszara Asada jest chęć osłabienia pozycji Iranu, którego Syria jest najbliższym sojusznikiem. Wcześniejszy atak na Irak, dokonany przez wojska anglosaskiej koalicji (z symbolicznym udziałem Polski) doprowadził do dezintegracji tego państwa, które stało się polem religijnej wojny domowej pomiędzy sunnitami, sponsorowanymi przez kręgi finansjery państw Półwyspu Arabskiego, i szyitami, wspieranymi przez Iran. Szacuje się, że w ciągu 35 lat od rozpoczęcia przez Irak polityki agresji zbrojnych, nastąpiło ośmiokrotne zmniejszenie PKB *per capita*. Taka skala zubożenia społeczeństwa powoduje frustrację, wzmacnia podziały religijne i konflikty. W efekcie powstało Państwo Islamskie ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*, Islamskie Państwo Iraku i Syrii), zwane także IS (*Islamic State*) lub Daisz (arabski akronim), kontrolujące obszar porównywalny z terytorium Wielkiej Brytanii posiadającej ponad 30 tys. żołnierzy [Izak 2014]. Efektem obecnej polityki USA na Bliskim Wschodzie, zapoczątkowanej doktryną Busha GWoT (*Global War on Terror*), jest między innymi gigantyczny exodus uchodźców z rejonów dotkniętych walkami. Liczba imigrantów przybyłych na terytorium Unii Europejskiej w roku 2014 wyniosła około 280 tys. ludzi, w roku 2015 około 1,8 mln. a w 2016 ok. 360 tys.

Terroryzm millenarystyczny (sekty religijne, ekoterroryzm) – jest dziełem utopistów przekonanych o tym, że świat współczesny jest krańcowo zły i że ludzkości grozi kataklizm, oraz że adepci ugrupowania zostali wybrani celem stworzenia nowego i lepszego świata (np. samobójcze sekty: Świątynia Ludu, Zakon Świątyni Słońca, Szczęp Dawidowy, a także japońska sekta Najwyższa Prawda, która dokonała ataku gazem bojowym sarin w tokijskim metrze w 1995 r.). Z kolei w grupach ekoterrorystycznych podstawowe jest przekonanie, że źródłem zła jest cywilizacja i technika, oraz że w imię „oczyszczenia biosfery”, obrony praw zwierząt dozwolone jest każde działanie, jak np. niszczenie elektrowni jądrowych, sabotaż, redukcja ludzkości, itp. (np. Ted Kaczynski „Unabomber” wysyłający przesyłki z ładunkami bombowymi, grupa „Earth first!” niszcząca wyciągi narciarskie, Animal Liberation Front uwalniający zakażone zwierzęta z laboratoriów).

#### **4.4. Zwalczanie terroryzmu (inicjatywy ONZ, NATO, OBWE, UE oraz w RP)**

Zwalczanie terroryzmu realizowane jest przez całą społeczność międzynarodową poprzez system prawa międzynarodowego, strategie zwalczania terroryzmu, przyjmowane przez organizacje międzynarodowe, jak również przez poszczególne państwa z osobna. Polega na tworzeniu ram prawnych wykluczających zbrodniczą aktywność, przeciwdziałaniu zagrożeniom poprzez współpracę państw (ich służb specjalnych i policyjnych), jak również poprzez fizyczną eliminację przeciwnika (działania antyterrorystyczne AT i CT) [Jałoszyński 2012; Jarmoła 2009].

Organizacja Narodów Zjednoczonych dąży do eliminacji zagrożenia. Już poprzedniczka ONZ, Liga Narodów w 1934 r. opracowała projekt stosownej konwencji zapobiegania terroryzmowi, która choć przyjęta została w 1937 r., to jednak nigdy praktycznie nie weszła w życie. W konwencji tej terroryzm zdefiniowano jako „wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa”. Pod wpływem procesów dekolonizacji i rozwoju związanego z nią terroryzmu narodowowyzwoleńczego, a potem lewackiego, dopiero od 1963 r. społeczność międzynarodowa rozpoczęła tworzenie konwencji sektorowych oraz innych narzędzi prawnych w zakresie walki z terroryzmem. Uregulowania prawne, choć niedoskonałe, pozwalają na ściganie i pociąganie do odpowiedzialności karnej sprawców aktów terroru. Ze względu na różnice stanowisk politycznych (brak ogólnoświatowej zgody, co do istoty zjawiska terroryzmu), społeczność międzynarodowa nie była w stanie wypracować spójnego

i jednolitego systemu prawnomiędzynarodowego w tym zakresie. Przyjęte konwencje dotyczą wycinkowych (a więc sektorowych) obszarów zagrożeń i przeciwdziałania im, jak np. bezpieczeństwa lotnictwa, bezpieczeństwa żeglugi morskiej, ochrony personelu dyplomatycznego. Są to następujące akty prawa międzynarodowego:

- 1) Konwencja o przestępstwach i innych bezprawnych aktach dokonanych na pokładzie samolotu (1963 r.).
- 2) Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (1970 r.) oraz Protokół dodatkowy do Konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (2010 r.).
- 3) Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (1971 r.).
- 4) Konwencja o zapobieganiu i karaniu za przestępstwa wobec osób korzystających z ochrony międzynarodowej (1973 r.).
- 5) Konwencja o zakazie brania zakładników (1979 r.).
- 6) Konwencja o ochronie materiałów nuklearnych (1980 r.).
- 7) Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów wobec lotnisk służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu, uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnych ataków wobec lotnisk służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu (1988 r.).
- 8) Konwencja o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (1988 r.), Protokół dodatkowy do Konwencji o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (2005 r.).
- 9) Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko stałym platformom zlokalizowanym na szelfie kontynentalnym (1988 r.).
- 10) Konwencja o znakowaniu plastikowych substancji wybuchowych w celach ich detekcji (1991 r.).
- 11) Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych (1997 r.).
- 12) Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (1999 r.).
- 13) Konwencja o zwalczaniu aktów terroryzmu nuklearnego (2005 r.).
- 14) Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów związanych z międzynarodowym lotnictwem cywilnym (2010 r.).

Zamachy w Waszyngtonie i Nowym Jorku (11 września 2001 r.) stały się impulsem do zacieśniania współpracy międzynarodowej na rzecz bezpieczeństwa antyterrorystycznego oraz intensyfikacji prac w ONZ w tym obszarze. W Globalnej Strategii Zwalczania Terroryzmu, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne NZ 8.09.2006 r., 192 państwa członkowskie uznały znaczenie istniejących konwencji w zakresie zwalczania terroryzmu, przyjęły jednolite stanowisko potępienia terroryzmu, stworzenia systemu po-



mocy ofiarom zamachów, wzmożenia efektywności kontroli granic i wiele innych. Jednocześnie utworzono Grupę Zadaniową ds. Zwalczania Terroryzmu (CTITF – Counter-Terrorism Implementation Task Force), której celem jest koordynacja wszelkich wysiłków i współpracy społeczności międzynarodowej.

Unia Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa w 2003 r., w której uznano, że terroryzm należy do najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa naszego kontynentu obok proliferacji Broni Masowego Rażenia (BMR), konfliktów regionalnych, upadku państw oraz przestępczości zorganizowanej. Zamachy terrorystyczne w Madrycie (eksplozja w pociągach na dworcu Atocha) w 2004 r. i w Londynie (eksplozje w metrze oraz w autobusie miejskim) w 2005 r. spowodowały, że przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym uznano za jeden z priorytetów polityki bezpieczeństwa. W 2004 r. Rada Europejska przyjęła Deklarację w/s Walki z Terroryzmem wytyczającą kierunki przyszłych działań. Strategia w/s Zwalczania Terroryzmu Unii Europejskiej została przyjęta już w 2001 r. w reakcji na zamachy w USA, a następnie znowelizowana w 2005 r. [Szlachter 2006]. Jej celem jest zapewnienie obywatelom UE życia w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W strategii nakreślono cztery obszary działań:

- 1) zapobieganie atakom – poprzez przeciwdziałanie radykalizacji i rekrutacji przez terrorystów, w 2005 r. przyjęto również Strategię w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych uznając, że radykalizacja w środowiskach młodych muzułmanów europejskich jest szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem,
- 2) ochrona obywateli – poprzez zwiększenie skuteczności kontroli granicznych, ochronę infrastruktury krytycznej, współpracę w zakresie przeciwdziałania proliferacji materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych,
- 3) ściganie terrorystów – poprzez m.in. transgraniczne ściganie terrorystów, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, wymiana informacji wywiadowczych,
- 4) reagowanie w przypadku ataku – wykorzystanie istniejących krajowych i europejskich mechanizmów ochrony ludności, udzielanie wsparcia ofiarom zamachów oraz ich rodzinom, udzielanie pomocy obywatelom UE w krajach trzecich.

Unia Europejska wypracowała szereg dokumentów oraz stworzyła cały system agend zajmujących się problematyką terroryzmu w **obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**. Spośród unijnych agencji, mających ogromne praktyczne znaczenie dla przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu wymienić należy także EUROPOL (współpraca służb policyjnych krajów członkowskich), EUROJUST (europejska jednost-



ka współpracy sądowej koordynująca działania prokuratur) oraz FRONTEX (współpraca w zakresie ochrony granicy zewnętrznej Unii Europejskiej)).

Rada Europy dąży do wzmacniania działań prawnych przeciw terroryzmowi i eliminacji jego źródeł przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka i podstawowych jego wolności oraz rządów prawa. Rola RE polega na stanowieniu aktów prawnych (konwencje, deklaracje) i działań na rzecz implementacji Globalnej Strategii ONZ w/s Zwalczania Terroryzmu oraz stosownych rezolucji. RE powołała m.in. Komitet Ekspertów d/s Terroryzmu (CODEXTER). W 2005 r. w Warszawie miał miejsce III Szczyt Rady Europy, na którym 46 państw podpisało Konwencję Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi oraz Konwencję Rady Europy o Praniu, Ujawnianiu, Zajmowaniu i Konfiskacie Dochodów Pochodzących z Przestępstwa oraz o Finansowaniu Terroryzmu.

NATO przyjmuje wojskową koncepcję terroryzmu i jego zwalczania, co polega na uznaniu terroryzmu za zagrożenie typu zewnętrznego o charakterze militarnym. W reakcji na zamachy z 11 września NATO, podczas szczytu w Pradze w 2002 r., przyjęło Militarną Koncepcję Obrony przez Terroryzmem (*Military Concept for Defence against Terrorism*) oraz Partnerski Plan Działania przeciw Terroryzmowi (*Partnership Action Plan against Terrorism*, PAPA<sub>T</sub>) będący polityczną deklaracją walki z terroryzmem. Na szczycie sojuszu w Stambule w 2004 r. podjęto decyzję o utworzeniu Jednostki Wywiadu ds. Zagrożenia Terrorystycznego (*Terrorist Threat Intelligence Unit*, TTIU). Podczas szczytu NATO w Lizbonie w 2010 r. przyjęto nową Koncepcję Strategiczną Paktu Północnoatlantyckiego, wyznaczając cele sojuszu na kolejną dekadę. Poprzednia strategia z 1999 r. pochodziła przecież sprzed zamachów 11 września. Dokument *Aktywne zaangażowanie, Nowoczesna Obrona. Koncepcja Strategiczna Obrony i Bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie* zwany jest w skrócie Strategią NATO. Za fundamentalny cel Sojuszu Północnoatlantyckiego uznano zagwarantowanie wolności i bezpieczeństwa wszystkim jego członkom z wykorzystaniem politycznych i wojskowych środków. NATO uznaje siebie za źródło stabilności w nieprzewidywalnym świecie oraz „unikatową wspólnotę wartości, przywiązana do zasad wolności jednostki, demokracji, praw człowieka i praworządności”. Sojusz potwierdził nadrzędną rolę Rady Bezpieczeństwa w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Do trzech głównych zadań NATO zostały zaliczone: obrona zbiorowa, zarządzanie kryzysowe oraz bezpieczeństwo kooperatywne. Wśród najpoważniejszych zagrożeń światowego bezpieczeństwa dla Sojuszu wskazano: zagrożenie konwencjonalne, w tym proliferacja rakiet balistycznych, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, międzynarodowy terroryzm i zagrożenie cyberterro-

ryzmem. Podkreślono, że terroryzm stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa NATO i państw członkowskich, a także dla międzynarodowej stabilności i dobrobytu.

W amerykańskiej nauce o wojskowości już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wprowadzono pojęcie zagrożenia asymetrycznego w odniesieniu do metod wojny partyzanckiej oraz terroryzmu. Chodzi o działania nieregularne (z jakimi US Army zetknęła się już w wojnie wietnamskiej, a współcześnie w Afganistanie), w których strona atakująca unika frontalnego starcia z silniejszym przeciwnikiem, preferowane są ataki z zaskoczenia, a zatem przejmowanie inicjatywy w walce oraz rozpraszanie sił po wykonaniu akcji. Asymetryzacja oznacza nierówność stron konfliktu zbrojnego i nie jest bynajmniej w historii wojen niczym nowym, nowe jest jedynie nazewnictwo amerykańskie.

W rozważaniach na temat przyszłości bezpieczeństwa świata po upadku Związku Radzieckiego, asymetria w działaniach militarnych zdefiniowana została jako konflikt zbrojny, w którym państwo i jego siły zbrojne zostają skonfrontowane z wrogiem, którego organizacja, metody i środki walki nie spełniają dotychczasowych, konwencjonalnych warunków definiowania przeciwnika wojennego. Wrogiem może być każda zorganizowana grupa o celach politycznych, religijnych, ideologicznych, ekologicznych lub kryminalnych. Pojęcia pola bitwy lub frontu są bezużyteczne w przypadku konfliktu asymetrycznego, w którym czynnik ciągłości chronologicznej ani geograficznej zdarzeń nie ma znaczenia. Współczesny terroryzm może stać się elementem strategii asymetrycznej państw tzw. trzeciego kręgu cywilizacyjnego (najbardziej zacofanych krajów Azji, Afryki, Ameryki Południowej). Część z nich to tzw. państwa upadłe (*failed states*), które uległy daleko posuniętej anarchizacji (np. Somalia), część rządzona jest przez watażków wojennych (tzw. warlordów), którzy nie wahają się przed stosowaniem terroru i prowokowaniem konfliktów, a w ich organizacjach zbrojnych gromadzą się przestępcy, zbrodniarze i społeczne wyrzutki. Rozgraniczenie między wojną, separatyzmem, przestępczością zorganizowaną a terroryzmem jest wówczas trudne.

Od dawna brano pod uwagę możliwość ataków terrorystycznych zagrażających terenom zurbanizowanym nawet dużych miast. Rozpatrywano scenariusze potencjalnych zamachów, dokonywano symulacji w grach wojennych, zmodyfikowano m.in. szkolenie armii amerykańskiej pod kątem doskonalenia treningu czarnej taktyki, czyli walk w mieście. Od czasu pierwszych zamachów islamskich terrorystów-samobójców, w Bejrucie w 1983 r., z użyciem kilkutonowych ciężarówek wypełnionych materiałami wybuchowymi, terrorystyczne zamachy mają częstokroć charakter uderzeń militarnych o dużej sile rażenia i skutkach porównywalnych z uderzeniami

militarnymi. Pojęcie wojny na przełomie XX i XXI w. uległo więc przeobrażeniu, a wizja świata bez wojny okazuje się utopią.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie rozwija współpracę w zakresie wymiany informacji, doświadczeń i prowadzenia szkoleń w zwalczaniu terroryzmu. W 2001 r. przyjęto Bukareszteński Plan Działania na Rzecz Walki z Terroryzmem, a następnie w 2002 r. w Porto – Kartę OBWE poświęconą zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu. OBWE rozwija współpracę z ONZ, Unią Europejską, Radą Europy oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. W ramach Sekretariatu OBWE działa Zespół ds. Działań Przeciwko Terroryzmowi (ATU) skoncentrowany między innymi na przeciwdziałaniu ekstremizmowi i radykalizacji, jako zjawiskom prowadzącym do terroryzmu, wzmacnianiu bezpieczeństwa turystyki i bezpieczeństwa cybernetycznego. W 2012 r. utworzono Departament Zagrożeń Transnarodowych (TNT), którego celem jest m.in. zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz kwestie bezpieczeństwa granic. OBWE przywiązuje ogromne znaczenie ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które nie mogą być zagrożone walką z terroryzmem.

Stany Zjednoczone zdecydowały o rozpoczęciu działań zbrojnych przeciwko Al Kaidzie po 11 września 2001 r. Wojna z Terroryzmem (Global War on Terror, GWoT) to kierunek amerykańskiej polityki zwalczania grup międzynarodowego terroryzmu oraz umacniania wpływów USA na Bliskim Wschodzie. Przez niektórych uważany za nową wojnę światową albo też zwany Doktryną Busha. Najważniejsze kampanie przeprowadzone w ramach GWoT to obalenie reżimu Talibów w Afganistanie w 2001 r., obalenie reżimu Saddama Husajna w Iraku w 2003 r. oraz rozpoczęcie interwencji przeciwko Państwu Islamskiemu w 2014 r. W polityce wewnętrznej USA wprowadziły szereg zaostrzonych regulacji prawnych (ustawa o bezpieczeństwie, Patriot Act) i stworzyły nowe służby (Administracja Bezpieczeństwa Transportu, TSA).

Polska tworzy własne instrumenty prawne i strategiczne w obszarze przeciwdziałania zagrożeniom. Obok Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r. (w której wskazuje się zagrożenie terroryzmem) przyjęto także Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014–2019 wytyczający kierunki polityki bezpieczeństwa antyterrorystycznego. Mając na uwadze względy bezpieczeństwa organizowanych w Krakowie Światowych Dni Młodzieży oraz Szczyt NATO w Warszawie w 2016 r. uchwalono ustawy zwiększające kompetencje służb policyjnych i specjalnych, w tym ustawę antyterrorystyczną oraz nowelizacja ustawy o Policji (tzw. ustawa inwigilacyjna).

Świat po 11 września 2001 r. zmienił się diametralnie. Współcześnie niszczących uderzeń dokonywać mogą tzw. niepaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych (*non-state actors*). Przyczyny współczesnego ter-

roryzmu mają charakter religijny, a więc kulturowy, nie socjoekonomiczny. Bieda i nierówności społeczne nie są jedynymi źródłami przemocy terrorystycznej. Specyfika religijnego terroryzmu wynika z nadania zbrodniom charakteru sakralnego. Fanatyczne i kierujące się „impulsem apokaliptycznym” grupy dokonują krwawych i spektakularnych zamachów. Religijny fanatyzm utrwala kultury przemocy i śmierci, jak w przypadku tzw. Państwa Islamskiego (ISIS) w Syrii i Iraku. Z tego względu samo militarne odstraszanie nie będzie efektywne wobec bojowników dążących do męczeństwa. Kultur przemocy nie sposób pokonać przemocą, chyba że wroga zaszantażuje się groźbą absolutnego unicestwienia, analogicznie do sposobu zakończenia wojny z Japonią poprzez uderzenie bronią jądrową. W XXI wieku w wojnie z terroryzmem tak jednak najprawdopodobniej nie będzie.

Na koniec stwierdzić trzeba, że chcąc tworzyć skuteczną strategię przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym a co za tym idzie podnosić społeczne poczucie bezpieczeństwa, koniecznym jest czerpanie z doświadczeń państw, które zetknęły się już z tym zagrożeniem i potrafią skutecznie go zwalczać. Wszelkie rozważania odnoszące się do przyszłych zachowań społeczeństwa polskiego i próby przewidywania możliwych reakcji na terrorystyczne incydenty są obarczone niepewnością o ile wręcz nieprzewidywalnością. Postrzeganie zagrożeń i sposób reagowania są uzależnione od wartości i norm zachowania obowiązujących w danym społeczeństwie. Dopóki jakiś kraj nie zostanie dotknięty tragedią zamachów terrorystycznych, dopóty nie sposób wyrokować, jak społeczeństwo zachowa się w sytuacjach kryzysowych po zamachach.

Strach wzmacniany przez masmedia (będące swoistymi „fabrykami strachu”), utrzymywanie się zbiorowego napięcia, które może się przerodzić w długotrwały lęk, jest tym, czego oczekują terroryści. Chodzi im o medialne nagłaśnianie zbrodni oraz o to by paraliżująca groza trwała jak najdłużej, działając przy tym demobilizująco i demoralizująco na wolne społeczeństwa. Globalny terroryzm jest zagrożeniem zachodniej cywilizacji, liberalnej demokracji i wolnych, otwartych społeczeństw. Terroryzm jest narzędziem ekspansji zbrodniczego totalitaryzmu, jakim jest współcześnie idea państwa islamskiego realizowana przez terrorystyczne bandy w Syrii, Iraku i Libii.

Terroryzm zagraża wolności demokratycznych społeczeństw. Godzi w wolność mediów (cenzura uzasadniana stanem wyższej konieczności) i zagraża praworządności, której szaszkodzą ustawy wyjątkowe i nadzwyczajne pełnomocnictwa dla służb specjalnych. Problem w tym, by walka z terroryzmem nie zagrażała demokracji poprzez ograniczenie wolności i stworzenie policyjnego systemu kontroli, co swego czasu dobitnie wyraził prezydent USA F.D. Roosevelt mówiąc, że „kto poświęci dla bezpieczeństwa swoją wolność, nie będzie miał ani jednego ani drugiego”.

## Rozdział 5.

# Transnarodowa przestępczość zorganizowana

---

### 5.1. Pojęcie i istota TPZ

Zagrożenia płynące ze strony grup TPZ – transnarodowej przestępczości zorganizowanej (*Transnational Organized Crime*) stały się w istocie codziennością współczesnego świata. Wprawdzie przestępczość towarzyszy ludzkości od zawsze, bowiem od czterech tysiącleci, które ogarnia pamięć historyczna, podejmowane są działania na rzecz jej eliminacji, to jednak współczesne jej formy organizacyjnie i technologicznie są niezwykle rozwinięte, na niebywale wysokim poziomie profesjonalizmu. Ponadto ogarniają cały glob będąc jednym z wymiarów postępującej globalizacji. Szybkość postępów globalizacji, rozumianej jako zespół wielokierunkowych i wielopłaszczyznowych procesów w dziedzinie gospodarki, handlu, światowego rynku, transportu i komunikowania masowego, zmusza do postawienia pytań o przyszłość całej cywilizacji. Szereg zagrożeń bezpieczeństwa ma dziś charakter globalny, jak zagrożenie globalnym terroryzmem oraz transnarodową przestępczością zorganizowaną. Sam termin globalizacja (łac. *globus* = kula, stąd: globalny = planetarny, ogólny) pojawił się w naukach społecznych w świecie anglosaskim około 1985 r., natomiast w kręgu kultury francuskiej używa się tożsamesgo pojęcia mondializacja (fr. *le monde* = świat) [Borkowski 2003]. Pojęcie globalnej wioski światowej wprowadził już w 1962 r. Marshall McLuhan, kanadyjski teoretyk komunikowania masowego, dla określenia świata, który pod względem komunikacji sprowadzony został do rozmiarów wsi i w którym elektroniczne masmedia zmniejszają odległość między ludźmi. Efekty malejącego czynnika odległości określone zostały jako „koniec geografii”. Zacieśnianie współzależności wywołuje

uczucie kurczenia się czasoprzestrzeni. Procesy globalizacji nie są zjawiskiem ostatnich dekad, można bowiem wskazywać ich źródła w odległej przeszłości, lecz w XXI wieku nabrały ogromnej dynamiki i objęły cały glob ziemski.

Przestępczość zorganizowana (PZ), początkowo stanowiąca zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego o charakterze kryminalnym niektórych państw (Włochy, Japonia, USA), z czasem stała się zagrożeniem o charakterze ponadnarodowym. Do protoplastów współczesnych organizacji przestępczych należały grupy włoskie (sycylijska mafia, czyli Cosa Nostra, neapolitańska camorra, kalabryjska ndranghetta), japońskie (yakuza, Borykudan) oraz chińskie (w Chinach triady, w chińskiej diasporze tongi). Wprawdzie już w dwudziestoleciu międzywojennym wskazywano na zjawisko umiędzynarodowienia przestępczości (czynił tak niemiecki kryminolog Franz von Liszt mówiąc o internalizacji przestępczości), to jednak szczególnie intensywny rozwój międzynarodowej przestępczości zorganizowanej datuje się od lat 80-ych XX wieku [Dajczman 2005: 29]. Wówczas istniejące w Europie, Azji oraz Ameryce Łacińskiej gangi zaczęły wykorzystywać dobrodziejstwa globalizacji. Upadek systemu bipolarnego (NATO–Układ Warszawski) oraz włączenie się krajów Europy Środkowej oraz krajów byłego ZSRR w światową gospodarkę miało również ogromny wpływ na eksplozywny w istocie rozwój transnarodowych struktur przestępczych żądnych zysku w nieeksplorowanych wcześniej rejonach świata.

Siła przestępczych organizacji staje się coraz poważniejszym wyzwaniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Zbyt długo zagrożenie to było bagatelizowane, jako problem wewnętrzny państw, a nie problem całego świata. Pojawienie się nowych, wysoko rozwiniętych form działań przestępczych posługujących się najnowszymi technologiami, wymaga dziś intensywnego przeciwdziałania ze strony całej społeczności międzynarodowej. Wykorzystując swobody demokratycznego świata (otwarte granice, swoboda podróżowania, nieskrępowana wymiana handlowa) oraz zaawansowane technologie (łączność, środki transportu), przestępcze syndykaty stworzyły prawdziwe imperia osiągające ogromne dochody. W XXI wieku istnieją międzynarodowe struktury przestępcze cechujące się hierarchicznością struktur, bezwzględnością działania oraz wysokim stopniem profesjonalizmu. Szczególne trudności w zwalczaniu TPZ wynikają z wysokiego poziomu organizacji i sprawności działania organizacji przestępczych podejmujących działania kontrwykrywcze (wywiad, infiltracja organów państwowych, korupcja, dezinformacja, dezintegracja organów państwa poprzez fałszywe oskarżenia funkcjonariuszy, itd.). W sposób ukryty, niejawni i niewypowiedziani dążą do naruszenia monopolu państwa w zakresie władzy nad terytorium, ludnością oraz zasobami finansowymi.

Definiowanie transnarodowej przestępczości zorganizowanej następuje szereg trudności z racji skomplikowanego charakteru tego zjawiska i różnych podejść reprezentowanych przez różne państwa oraz instytucje międzynarodowe. Przestępczość zorganizowana występuje w różnorodnych oraz niejednokrotnie szybko zmieniających się formach [Galicki 2015]. Sprawcy działają z chęci zysku, ale często motywowani są także chęcią zdobywania wpływów, organizacje przestępcze wykazują trwałość hierarchicznych, hermetycznie zamkniętych i zdyscyplinowanych oraz wyspecjalizowanych struktur. Wykazują tym samym szereg cech charakterystycznych dla transnarodowych korporacji. Przestępcze syndykaty wszelkimi sposobami dążą do wywierania wpływu na politykę, masmedia i opinię publiczną, a także na służby policyjne, sądownictwo i więziennictwo. Spór o definicję przestępczości zorganizowanej wynika między innymi z różnorodności jej form i szczególnej plastyczności, czyli zmienności w czasie w różnych krajach. Wywołuje to zrozumiałe różnice poglądów zarówno w świecie nauki, jak i w środowiskach praktyków reprezentujących służby oraz wymiar sprawiedliwości. Amerykańska komisja ds. badania zjawiska w 1968 r. przestępczość zorganizowaną zdefiniowała jako organizację o rozbudowanej, wieloczołkowej strukturze, opartą na wewnętrznej hierarchii, dyscyplinie i „żelaznych” regułach postępowania, która prowadzi działalność gospodarczą zmierzającą do opanowania oraz monopolizacji określonych sfer w gospodarce, przy czym działania te obejmują zarówno czyny legalne, jak i stosowanie nielegalnych środków do osiągnięcia legalnych celów.

Transnarodowy (ponadnarodowy) charakter współczesnej przestępczości zorganizowanej przejawia się w jej nieograniczonej terytorialnie działalności. W istocie ma ona charakter globalny (ogólnoświatowy). W literaturze stosuje się także bliskoznaczne określenie – przestępczość transgraniczna, lecz oznacza ono ruch, a więc przepływ (ludzi, towarów, usług) wyłącznie przez granice sąsiadujących ze sobą państw. Z kolei określenie przestępczość międzynarodowa podkreśla zarówno wymiar działań przestępczej organizacji w wielu krajach, lecz niekoniecznie związany z krajami sąsiadującymi, ale również może oznaczać multietniczny charakter przestępczej organizacji. Nader precyzyjną i celną definicję przestępczości zorganizowanej zaproponował Europol jako:

- 1) współpracę więcej niż dwóch osób,
- 2) z których każda ma określone zadanie,
- 3) przez dłuższy lub nieokreślony czas,
- 4) przy zastosowaniu różnych form kontroli,
- 5) poprzez popełnianie poważnych przestępstw kryminalnych,
- 6) działalność przestępcza prowadzona jest na skalę międzynarodową,



- 7) z zastosowaniem przemocy (także zbrojnej),
- 8) z wykorzystaniem struktur biznesu,
- 8) z popełnianiem przestępstwa prania brudnych pieniędzy,
- 10) z wywieraniem wpływu na polityków, dziennikarzy, administrację publiczną i sądownictwo,
- 11) wszelka działalność motywowana jest chęcią osiągnięcia zarówno korzyści finansowych, jak również władzy i wywierania wpływu [Pływaczewski 2011: 26].

W polskim prawie karnym nie wypracowano prawdziwej definicji pojęcia organizacji przestępczej, jednak pojęcie to mieści się w znanych polskiemu prawu pojęciach zorganizowanej grupy i związku przestępczego. Warto wreszcie przytoczyć definicję, jaką na użytek własnych działań wypracowało Centralne Biuro Śledcze naszej Policji [Pływaczewski 2005]. PZ określono w niej jako „hierarchicznie zorganizowany związek przestępczy powołany z chęci zysku dla dokonywania ciągłych i różnorodnych przestępstw, zakładający osiągnięcie celów przez korupcję, szantaż, oraz użycie siły i broni”.

## **5.2. Czynniki wpływające na rozwój TPZ. Rodzaje przestępczości i obszary zagrożeń gospodarki i bezpieczeństwa wewnętrznego państw**

Obszary aktywności grup zorganizowanej przestępczości są zróżnicowane i praktycznie nieograniczone. Przestępcze syndykaty mają charakter multi-przestępczy (różne rodzaje przestępstw) i zmienny w czasie (elastyczność działania), szybko dostosowując się w swej działalności do zmian realiów ekonomicznych, czy też zmian prawa danego kraju. Tym niemniej można wyróżnić szereg dziedzin, które tradycyjnie stanowią domenę TPZ.

Produkcja, przemysł i handel narkotykami stanowią jedną z najbardziej opłacalnych form działalności przestępczej, o czym przesądza prostota technologii produkcji i niskie jej koszty, jak również rosnący popyt na narkotyki w społeczeństwach Zachodu. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości UNODC oszacowało, że w 2003 r. całkowita wartość światowego rynku narkotykowego wyniosła 320 mld dol., dziś szacuje się go na 400 mld dol., choć wszelkie oszacowania skali zjawiska są niepewne i nader trudne do przeprowadzenia. Około 40 proc. przychodów z narkotyków zapewniają konsumenci z Ameryki Północnej, a przeszło 30 proc. Europejczycy. Współcześnie około 5 proc. ludności świata zażywa narkotyki, przy czym obserwuje się tendencję wzrostową z racji hedonistycznego charakteru współczesnych społeczeństw. Najczęściej stosowanymi środkami odurzającymi są marihuana i haszysz, na drugim miejscu znajdują się syntetyczne narkotyki (amfetaminy), na trzecim opiaty (opium



z maku, heroína), a na czwartym kokaina z Ameryki Południowej. Rozwój produkcji narkotyków jest w znacznej mierze efektem ubocznym wojen. W wyniku wojny wietnamskiej na wielką skalę rozwinęła się produkcja heroína w krajach tzw. Złotego Trójkąta (Birma, Laos, Tajlandia), a w wyniku wojen w Afganistanie produkcja i przemysł w krajach tzw. Złotego Półksiężyca (Pakistan, Afganistan, Iran). Afganistan jest dziś głównym światowym dostawcą surowca do produkcji heroína, co stanowi istotną pozycję w PKB tego uboższego kraju. Łączna bowiem wartość eksportu opium z Afganistanu, według ocen ONZ, wynosi ponad 3 mld USD [Mądrzejowski 2008].

Kradzież i przemysł dzieł sztuki to obok przestępczości narkotykowej niezwykle rentowny proceder przestępczy. Często dochodzi także do fałszerstw dzieł sztuki (np. malarstwa). Szczególny rozwój tego rodzaju przestępczości nastąpił w Europie po zakończeniu II wojny światowej, kiedy to w powojennym chaosie miało miejsce masowe przemieszczanie, kradzieże i handlowanie dziełami sztuki. Powodem rozwoju fałszerstw dzieł sztuki na wielką skalę był ogromny popyt na dobra luksusowe ze strony amerykańskich żołnierzy. W PRL na Zachód przemycane były ikony z opuszczonych bieszczadzskich cerkiewek. Z inicjatywy Interpolu, wraz z największymi domami aukcyjnymi, utworzono „Rejestr Zaginionych Dzieł Sztuki” celem wychwytywania z rynku dzieł skradzionych. Współcześnie nastąpił rozkwit nielegalnego handlu i przemysłu dzieł sztuki z Bliskiego Wschodu. Wraz z ofensywą ISIS (tzw. Państwa Islamskiego) w Syrii i Iraku, na światowych rynkach pojawiła się znaczna ilość artefaktów pochodzących z tych krajów. Handel zrabowanymi z muzeów i przemycanymi na Zachód dziełami sztuki zasilają finansowo islamską organizację terrorystyczną.

Produkcja i podrabianie towarów jest niezwykle zyskownym procedurą rozwijanym w świecie współczesnym na wielką skalę z racji wysokich cen tzw. produktów markowych, czyli wyrobów znanych koncernów, a także małym ryzykiem w razie dekonspiracji. W kodeksach karnych państw świata podrabianie towarów jest karane stosunkowo łagodnie. Podrabia się przede wszystkim odzież znanych firm (w czym celują włoskie grupy PZ), obuwie, ale także alkohole i wyroby tytoniowe [Saviano 2006].

Przemysł towarów (dawniej zwany kontrabandą) ma miejsce na całym świecie. Szczególne straty państwa ponoszą przy przemycie towarów objętych akcyzą, jak np. wyrobów spirytusowych i tytoniowych. Problem w ostatnich latach dotyczy szczególnie przemysłu papierosów z Ukrainy do krajów Unii Europejskiej. W związku z kryzysem migracyjnym w Europie, na forum Komisji Europejskiej podnoszono postulat wzmacniania kontroli granicy Schengen i „uszczelnienia” jej poprzez utworzenie wspólnej, europejskiej straży granicznej. Inicjatywa ta napotkała sprzeciw niektórych państw, w tym Polski, która nie jest zainteresowana restrykcyjnym

stosowaniem przepisów na swej wschodniej granicy z Ukrainą. Poważne straty finansowe państw naszego regionu wywołuje także tzw. przestępczość azjatycka, czyli działalność etnicznych grup chińskich i wietnamskich importujących tanie i bardzo niskiej jakości wyroby z Chin, w tym przede wszystkim tekstylia. Iluzoryczna kontrola celna w portach niemieckich, zainteresowanych jak największym zyskiem z opłat portowych, a więc jak najkrótszą kontrolą celną powoduje, że towary chińskie bez przeszkód trafiają do krajów Europy Środkowej. W składach celnych (np. na Słowacji) przeprowadza się pozostałe formalności związane z importem, po czym towar, z cłem opłaconym na poziomie ok. 10 proc. faktycznej wartości, trafia np. do Polski. Przemysłnicy przewożą także poszukiwane na rynkach zwierzęta (np. gady), kosztowności, znaczne sumy pieniędzy oraz narkotyki. Odmianą przemytu była tzw. przestępczość samochodowa. W Polsce w latach 1989–2004 na wielką skalę prowadzono proceder przerzutu skradzionych w RFN oraz w RP pojazdów na Ukrainę, do Rosji, Czech, Rumunii, a nawet na Bliski Wschód.

Przemyt ludzi stanowi odrębny rodzaj przestępczości polegający na ułatwianiu nielegalnego przekraczania granic państwowych. W Ameryce Północnej wyspecjalizowane gangi meksykańsko-amerykańskie przeprowadzają latynoskich imigrantów przez południową granicę USA. Gangi wykorzystują presję migracyjną Latynosów dążących do poprawy swego bytu ekonomicznego i nieszczelność granicy na Rio Grande. Z kolei za kryzys migracyjny w Unii Europejskiej w dużej mierze odpowiedzialność ponoszą grupy przestępcze, które wykorzystały wojenny chaos spowodowany amerykańską polityką interwencji zbrojnych na Bliskim Wschodzie. Gangi przemytników przerzucają tysiące migrantów łodziami motorowymi z Libii do Włoch oraz zdezelowanymi statkami z Turcji do Grecji (uchodźcy z Syrii i Iraku). Oprócz uchodźców z rejonów Bliskiego Wschodu, ogarniętych działaniami zbrojnymi, w ogromnej fali imigrantów znaleźli się także Albańczycy z Kosowa, Pakistańczycy, Afgańczycy, a także migranci z krajów Sahelu (kraje Afryki saharyjskiej). Tych ostatnich dawniej zatrzymywał przywódca Libii M. al-Kaddafi, nie pozwalając na ich emigrację na kontynent europejski.

Handel ludźmi, czyli współczesne niewolnictwo przybiera różnorodne formy zniewolenia osób przez grupy przestępcze ukierunkowane na wyzysk ludzi poprzez odbieranie im wolności i prawa decydowania o sobie. Wobec ofiar stosuje się przemoc naruszając ich wolność, seksualność, a także nienaruszalność cielesną (uwięzienie, bicie, tortury, gwałty). Niewolnicza praca ma miejsce w wielu krajach Azji oraz Ameryki Łacińskiej (tzw. *peonizm* lub *peonage*, od hiszp. *peon*=chłop). Oznacza pracę, której celem jest spłatenie długu zaciągniętego przez ubogiego pracownika. Umowy

skonstruowane są tak, że przyrost odsetek uniemożliwia spłacenie długu, który często przechodzi na dzieci zadłużonego biedaka. Wykorzystywanie niewolniczej siły roboczej ma również miejsce w przypadku wykorzystywania imigrantów przebywających i/ lub podejmujących pracę nielegalnie. Zwabieni przez grupy przestępcze za swoją pracę otrzymują niższe wynagrodzenie niż dopuszcza to prawo danego państwa (np. tzw. obozy pracy i wykorzystywanie Polaków we Włoszech przez mafijne grupy).

Do najokrutniejszych procederów należy handel dziećmi, wykorzystywanymi jako najtańsza siła robocza albo do usług seksualnych, a także poprzez nielegalne adopcje. W ostatnich latach, dla potrzeb bogatych społeczeństw Zachodu, rozwija się handel organami pobieranymi za niewielką opłatą od żywych dawców w biednych krajach, ale także w niektórych państwach od skazańców po wykonaniu egzekucji.

Kolejną formę niewolnictwa stanowią prostytutki i seksbiznes, znane już od przełomu XIX i XX wieku, kiedy to na ziemiach polskich oraz we Francji miały miejsce praktyki „białego niewolnictwa”, czyli nakłaniania młodych kobiet do porzucania domu i podejmowania pracy w zespołach tanecznych, kabaretach, itp. Oszukane kobiety zmuszano do prostytucji we Francji, Egipcie i Argentynie. Proceder taki prowadziła, założona w 1890 r., grupa zarejestrowana pod nazwą Warszawskie Towarzystwo Wzajemnej Pomocy, działając później jako Zwi Migdal [Dajczman 2005: 32]. Takie same praktyki gangi przestępcze stosują obecnie. Współcześnie przestępstwo to osiąga znaczne rozmiary na całym świecie w formie zmuszania do prostytucji, seksu turystyki (w Tajlandii) oraz do uczestnictwa w tworzeniu materiałów pornograficznych. Szacuje się, że niewolnictwo seksualne występuje w 175 krajach, a każdego roku jego ofiarą pada około półtora miliona kobiet i dzieci. Według oszacowań HavocScope wartość globalnego rynku prostytucji wynosi 187 mld dol.

Porwania dla okupu dokonywane są przez duże grupy przestępcze najczęściej dla zysku, znacznie rzadziej na tle porachunków finansowych grup przestępczych. Ofiarami padają ludzie bardzo zamożni. Działania przestępców są starannie planowane, przygotowywane i zakonspirowane, nie różniąc się od porwań dokonywanych przez organizacje terrorystyczne. Ofiary i ich rodziny często godzą się zapłacić okup i nie powiadamiać policji ze strachu o życie zakładnika lub z obawy przed zemstą ze strony przestępców. Porwania dla okupu są jedną z najpoważniejszych form zdobywania środków finansowych przez kolumbijską organizację terrorystyczną FARC (Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii), która utrzymuje się również z handlu narkotykami. Do najgłośniejszych porwań należało uprowadzenie Ingrid Betancourt w 2002 r., która kandydowała na stanowisko prezydenta Kolumbii, ale spędziła w niewoli u porywaczy sześć lat zanim została odbita przez armię.

Hazard – dziedzina rozrywki, która stanowi jeden z najlepiej prosperujących biznesów, bowiem łączny obrót wszystkich kasyn na świecie przekracza kwotę 100 mld dol. W niektórych państwach, np. muzułmańskich, hazard jest zabroniony. Stąd też miłośnicy hazardu z krajów arabskich odwiedzają kasyna w Izraelu. W USA prawo niektórych stanów zakazuje hazardu, wówczas kasyna lokalizowane są w rezerwatach indiańskich, które nie podlegają prawom stanowym, są to bowiem terytoria będące własnością plemion i jako część terytorium federalnego wyłączone spod jurysdykcji stanów, w granicach których się znajdują. Umowy z władzami stanowymi pozwalają plemionom na prowadzenie legalnych kasyn, które stały się poważnym źródłem dochodu Indian. Z kolei w krajach Dalekiego Wschodu hazard jest niezwykle popularny, stanowiąc wręcz narodową rozrywką Chińczyków, Wietnamczyków, Koreańczyków i in. Występuje zarówno w formach legalnych, jak i nielegalnych. W samej Japonii funkcjonuje ok. 200 tys. barów z nielegalnymi kasynami o rocznym obrocie 10 mld dol. Od lat 20. XX wieku hazard jest w orbicie zainteresowań grup przestępczości zorganizowanej przede wszystkim z racji łatwego procederu legalizacji środków finansowych pochodzących z nielegalnych źródeł (tzw. pranie pieniędzy).

Oszustwa finansowe polegają m.in. na oszustwach podatkowych, ukrywaniu dochodów, niedozwolonym obrocie maklerskim, wyłudzeniu kredytów bankowych, fałszowaniu dokumentów finansowych, wyłudzeniu nienależnego zwrotu podatku VAT poprzez tworzenie fałszywych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie całego łańcucha fikcyjnych transakcji (np. proceder fikcyjnego eksportu wyrobów stalowych z Polski), a także przestępstwa celne i dewizowe [Pływaczewski 2011: 130].

Cyberprzestępczość rozwija się od początku upowszechnienia Internetu i bankowości internetowej. Cybernetyczne przestępstwa zdefiniowane zostały przez X Kongres ONZ w sprawie Zapobiegania Przestępczości i Traktowania Przestępców. Oznaczają one najogólniej wszelkie nielegalne działania, wykonywane w postaci operacji elektronicznych, wymierzone przeciw bezpieczeństwu systemów komputerowych lub baz danych. Przestępstwa czynione w cyberprzestrzeni mają różny charakter, należą do nich: przestępstwa w dziedzinie ochrony danych, przestępstwa gospodarcze z użyciem komputerów, manipulacje bilansowe, manipulowanie stanem kont bankowych, nadużycia kart do bankomatów i innych środków płatniczych, nadużycia telekomunikacyjne, *hacking* komputerowy, szpiegostwo komputerowe, kradzieże *software* i inne formy piractwa dotyczące produktów przemysłu komputerowego. W przypadku ataków na banki celem hakerów jest łamanie zabezpieczeń bankowych (np. haseł udostępniających konta) i kradzież środków finansowych poprzez dokonywanie internetowych przelewów na bezpieczne konta przestępców (w tzw. rajach podatkowych).

Przestępczość przeciwko środowisku przyrodniczemu to wciąż rozwijający się nowy nurt kryminalnej działalności. Wyróżnia się między innymi nielegalne wyręby lasu celem rabunkowego pozyskiwania cennych gatunków drzew, niszczenie i grabież zasobów morskich (np. koralowce), kłusownictwo i handel gatunkami chronionymi (np. polowania na słonie afrykańskie), nielegalny import toksycznych odpadów przemysłowych (np. do Polski z rozwiniętych krajów Europy Zachodniej w latach 90.).

### 5.3. TPZ jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego

Niektóre formy aktywności TPZ stwarzają szczególne zagrożenia bezpieczeństwa osób i instytucji, w tym między innymi stosowanie przemocy zbrojnej, udział w finansowaniu i uzbrajaniu organizacji terrorystycznych, handel bronią w rejonach konfliktów zbrojnych. Tym samym transnarodową przestępczość zorganizowaną zalicza się do głównych wyzwań dla bezpieczeństwa współczesnego świata [Cziomer 2007].

Działalność zbrojna grup przestępczości zorganizowanej stwarza w niektórych krajach poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Występuje ona w formie porwań, napadów rabunkowych, zabójstw, zamachów na przedstawicieli prawa oraz zbrojnych ataków na posterunki policyjne. Szereg organizacji przestępczych tworzy zbrojne grupy stosujące terror, jak chociażby gangi etniczne w Los Angeles, co jest dziś najpoważniejszym wyzwaniem dla sił policyjnych w USA. Niektóre organizacje posiadają dobrze uzbrojone i liczne oddziały, jak na przykład meksykańskie czy kolumbijskie narkokartele (kartel z Cali, kartel z Medellin). Ich działania mają w istocie charakter partyzantki, która kontroluje część terytorium kraju podważając istotę suwerenności państwa. W tym sensie niektórzy kryminolodzy określają Meksyk mianem państwa upadłego, co budzi ogromny sprzeciw ze strony władz tego państwa.

Należy stwierdzić, że organizacje terrorystyczne i partyzanckie po dłuższym okresie walki i pozostawania w podziemiu degenerują się i coraz częściej, zamiast walki „o sprawę”, stosują terror kryminalny. Dokonują napadów rabunkowych, rozbojów, przestępczych wymuszeń (ściągnięcia haracz) lub wręcz stosują przemoc dla samej przemocy. Tak działały niektóre komando Irlandzkiej Armii Republikańskiej (IRA) w Irlandii Północnej w latach 90. XX wieku. Podobnie było w Hiszpanii w Kraju Basków, w którym przestępczych wymuszeń dokonywały bojówki ETA doprowadzając do exodusu wielu przedsiębiorców i przyczyniając się do obniżenia poziomu rozwoju gospodarczego Kraju Basków. Podobnie było w latach 40. w powojennej Polsce, w której rozmaite grupy tzw. żołnierzy wyklętych (jak np.

oddział „Ognia” na Podhalu), oprócz działalności zbrojnej o charakterze politycznym, dokonywały rozbojów i napadów na ludność cywilną.

Istnieją również związki pomiędzy przestępczością zorganizowaną a terroryzmem. Istotną bowiem rolę w finansowaniu terroryzmu politycznego, zaopatrywaniu organizacji terrorystycznych w broń oraz w sfałszowane dokumenty odgrywają zorganizowane struktury przestępcze. Do finansowania terroryzmu wykorzystuje się rozmaite formy działalności kryminalnej, w tym przestępstwa finansowe, przemyt pieniędzy, porwania dla okupu, czy współcześnie przestępstwa z użyciem elektronicznych narzędzi płatniczych. Zdarzały się przypadki bezpośredniej współpracy grup terrorystycznych z organizacjami przestępczymi, wyodrębnianie z grup terrorystycznych wyspecjalizowanych komand zajmujących się kryminalnym zdobywaniem środków finansowych czy bezpośrednią działalność kryminalną ze strony terrorystów (np. napady na banki dokonywane przez zachodnioniemiecką Frakcję Czerwonej Armii, RAF w latach 70. ubiegłego wieku).

Od ćwierćwiecza piractwo stało się najpoważniejszym zagrożeniem bezpieczeństwa światowej żeglugi morskiej. Wzmożony transport morski w latach 90. XX wieku zrodził nową generację piractwa. Koniec zimnej wojny zaowocował powszechnym rozbrojeniem. Największe mocarstwa zredukowały liczebnie swoje floty wojenne rozwijając obecnie siły morskie złożone z supernowoczesnych i niezwykle kosztownych okrętów o wielkiej sile rażenia. Tym samym po oceanie światowym pływa obecnie znacznie mniej okrętów wojennych aniżeli w okresie zimnej wojny, co spowodowało, że niektóre akweny, jak wody Somalii, cieśnina Malakka (szlaki żeglugi tankowców), wybrzeża Nigerii i Liberii oraz akweny wokół Indii i Sri Lanki, stały się niebezpieczne. Niezwykle kosztowne okręty realizują poważne zadania wojskowe, częstokroć o charakterze strategicznym. Wykorzystując brak obecności państwowych sił zbrojnych, morscy przestępcy zaczęli tworzyć dobrze zorganizowane quasi-militarne grupy działające w sposób tożsamy z organizacjami terrorystycznymi. Poruszają się szybkimi łodziami motorowymi wyposażonymi w nowoczesne systemy nawigacji satelitarnej. Używając niewielkich trawlerów rybackich jako statku-bazy, z którego dokonują wypadów szybkimi łodziami, grasują na wodach międzynarodowych niepodlegających jurysdykcji żadnego państwa. Uzbrojeni w broń maszynową i granatniki dokonują abordażu grożąc załogom śmiercią. Działając brutalnie dokonują nierzadko egzekucji załogi, albo biorą ją do niewoli żądając wielomilionowego okupu od armatora za uwolnienie. Piractwo zagraża szlakom handlowym akwenów Afryki i Azji, w tym szlakom transportu ropy naftowej i gazu ziemnego. Ataki na tankowce stwarzają zagrożenie katastrof ekologicznych w razie uszkodzenia statku transportującego ropę naftową. Jeszcze większym niebezpieczeństwem byłby atak na gazowiec



z racji zagrożenia eksplozją, co zapewne powstrzymuje piratów od bandyckich rajdów na tego rodzaju jednostki pływające.

Współczesna definicja piractwa sformułowana została w konwencji genewskiej o morzu otwartym. Za piractwo, dawniej zwane też rozbójnictwem morskim, uznaje się każdy bezprawny akt gwałtu, zatrzymania lub grabieży. Akt ten jest popełniony dla osiągnięcia osobistego zysku, czyli jest użyciem przemocy w celu przywłaszczenia sobie dóbr materialnych przez załogę prywatnego statku na morzu otwartym przeciwko innemu statkowi morskiemu. Dopiero pod koniec 2008 roku NATO zdecydowało się wysłać w rejon somalijskich wód terytorialnych Regularną Grupę Morską. Decyzję powzięto na szczycie ministrów obrony państw członkowskich, po uprowadzeniu ukraińskiego statku „Fainy”, wiozącego czołgi oraz broń. Kilkanaście państw, w tym Rosja, Francja, Wielka Brytania, Indie, Chiny oraz USA, w rejon Zatoki Adeńskiej wysłały swoje okręty by strzegły międzynarodowego bezpieczeństwa w tej części świata. W tym samym roku rozpoczęła misję europejska jednostka EU Navor oraz międzynarodowy kontyngent Połączonych Sił Wielozadaniowych 150 (Combined Task Force 150). Wprowadzenie sił morskich ograniczyło działalność piratów w Zatoce Adeńskiej, podobnie jak wspólne patrole morskie państw Azji Południowo-Wschodniej znacznie ograniczyły ataki pirackie w rejonie Cieśniny Malakka.

Najemnictwo i handel bronią znane są w historii wojskowości i konfliktów zbrojnych od starożytności do renesansu (najemnicy greccy, włoscy kondotierzy, piechota niemiecka Landsknechci, piechota szwajcarska). W epoce nowożytnej najemnictwo zanikło wszakże wraz z rozwojem profesjonalnych armii. Po II wojnie światowej nastąpiło jednak odrodzenie formacji najemniczych, które wielokrotnie wykorzystywane były w konfliktach rozgrywających się w postkolonialnej Afryce (Kongo – Katanga, Nigeria – Biafra, Angola). Najemnicy wykorzystywani są w konfliktach zbrojnych na całym świecie, jak np. w czasie wojen związanych z rozpadem byłej Jugosławii, w Czeczenii, na Ukrainie i w wielu innych.

W latach 60. ubiegłego wieku najemnicy (*mercenaries*) nazywani byli psami wojny lub dzikimi gęsiami, a dziś stanowią najczęściej grupy o wysokim stopniu profesjonalizmu. Współcześnie wyróżnia się kilka form najemnictwa. Pierwsza z nich to oddziały przy armiach zawodowych, jak francuska Legia Cudzoziemska, czy niektóre oddziały byłej armii obalonego przywódcy Libii Muammara Kadafigo. Drugą stanowią działania demoralizowanych i przekupionych żołnierzy latynoamerykańskich armii sprzedających broń oraz udzielających pomocy (czasami zbrojnej) narko-kartelom w Ameryce Łacińskiej. Trzecią z kolei i dziś dominującą stanowią wyspecjalizowane, globalne firmy ochroniarskie. Współcześnie ma miejsce komercjalizacja usług świadczonych przez najemników. Na rynku usług

wojskowych działają prywatne firmy, tzw. PMC (*Private Military Company*), które zastosowały standardy wielkich korporacji, w tym przede wszystkim amerykańska *Academi* (wcześniej jako *xE Services LLC*, a jeszcze wcześniej pod nazwą *Blackwater*). W ich ofercie można znaleźć zarówno wspomaganie wojsk działających na terytorium obcego państwa (logistyka, ochrona cywilów, ochrona obiektów), jak również doradztwo i usługi specjalistów. Zakulisowa organizacja tego rodzaju przedsięwzięć i sposób prowadzenia działań przez niektóre może mieć charakter zbliżony do działania grup zorganizowanej przestępczości.

Handel bronią sprzyja rozwojowi szczególnie niebezpiecznej przestępczości i terroryzmu. Jest niezmiernie rentowną formą zorganizowanej przestępczości. Eksperci szacują wartość światowego nielegalnego rynku broni na około 500 mld dol. Do głównych przyczyn upowszechniania się broni palnej należy zaliczyć jej nadmierne gromadzenie (w tym w magazynach wojskowych zamiast niszczenie broni przestarzałej), niedbałe przechowywanie, a także występowanie konfliktów zbrojnych, gdzie w rękach ludzi biorących udział w walkach (nie tylko żołnierzy regularnych sił) znajdują się znaczne ilości broni palnej, jak w Afganistanie, Iraku, Syrii, w konfliktach towarzyszących rozpadowi Jugosławii czy na Ukrainie. Jednocześnie działania na rzecz kontroli i rejestracji broni są osłabione lub zanikają całkowicie. Broń maszynowa użyta przez terrorystów islamskich w zamachach dokonanych w Paryżu, w 2015 r., pochodziła z przemytu z Kosowa i była pozostałością arsenałów zgromadzonych przez bojowników konfliktu postjugosłowiańskiego, którzy po wojnie zajęli się działalnością przestępczą.

Falszowanie pieniędzy jest zagrożeniem interesów ekonomicznych państwa i bezpieczeństwa finansowego. Grupy przestępczości zorganizowanej zajmują się tego rodzaju procederem. W okresie wojen wiele państw sięga po ten rodzaj przestępczości wykorzystując go jako środek prowadzenia walki ekonomicznej. Uczynił tak już Napoleon Bonaparte, który w 1810 r. nakazał falszowanie rosyjskich rubli i angielskich funtów we francuskich drukarniach. W czasie II wojny światowej Hitler nakazał przeprowadzenie operacji „Bernhard”, w ramach której uwięzieni w obozie koncentracyjnym Sachsenhausen najlepsi fałszerze z całej Europy produkowali fałszywe funty i dolary. W 1989 r. w banku na Filipinach wykryto podrobiony banknot 100-dolarowy bardzo wysokiej jakości. Nazwano go superdolarem, ponieważ banknot wykazywał wszystkie cechy oryginału (papier, wypukłości i barwy). Zdobywając kolejne egzemplarze, amerykańscy eksperci obserwowali bezsilnie, jak anonimowy fałszerz udoskonala swoje dzieło, zbliżając je do autentyku. Trop prowadził do Korei Płn. i ośrodka wojskowego Pyongsong, z którego fałszyfikaty wysyłane są w świat przez koreańskich dyplomatów, za pośrednictwem kilku banków azjatyckich oraz niektórych or-



ganizacji terrorystycznych (jak np. IRA). USA w 1996 r. zmieniły nieco wzór banknotów i dodały kolejne zabezpieczenia. Niewiele to jednak pomogło, gdyż koreańscy fałszerze wprowadzili do obiegu jeszcze doskonalsze fałszyfikaty. Eksperci szacują, że Korea mogła wytworzyć banknoty o wartości nawet kilku miliardów dolarów. Kolejne przypadki fałszowania dolarów amerykańskich miały miejsce w Czeczenii, pod kierunkiem polowych dowódców, w tym szczególnie przez bandę Basajewa rozprowadzającą fałszywe banknoty w Rosji, na Białorusi i Ukrainie [Dajczman 2005: 244]. W Europie z kolei rośnie liczba sfalszowanych banknotów euro. Według **Europejskiego Banku Centralnego** w połowie 2009 r. wycofano z obiegu 450 tys. euro. Banknoty euro są zdecydowanie częściej i chętniej podrabiane przez międzynarodowe grupy przestępcze aniżeli waluty narodowe (franki, złotówki, itp.). W celu przeciwdziałania fałszerstwom walut społeczność międzynarodowa przyjęła w 1929 r. w Genewie Międzynarodową Konwencję o Zwalczaniu Fałszowania Pieniędzy.

Pranie „brudnych pieniędzy” jest procederem ściganym szczególnie gorliwie, ponieważ w istotny sposób zagraża interesom ekonomicznym państw, jak również może służyć umacnianiu potęgi organizacji przestępczych. Nazwa pochodzi od praktyk amerykańskiej mafii, która w latach 30. ubiegłego wieku założyła sieć zmechanizowanych pralni, poprzez które transferowała zyski z działalności przestępczej przedstawiając je jako dochody z przedsiębiorstw pralniczych. Eksperci Międzynarodowego Funduszu Walutowego szacują, że rocznie na świecie legalizuje się co najmniej 500 mld dol. pochodzących z przestępczej działalności. Najczęściej dokonuje się tego poprzez kasyna, fikcyjne transakcje (np. proceder fikcyjnego importu sztabek złota do USA) oraz transfery pieniężne w instytucjach finansowych tzw. rajów podatkowych. Złą opinią cieszą się też pod tym względem instytucje finansowe Rosji oraz Izraela.

#### 5.4. Przeciwdziałanie i zwalczanie TPZ (inicjatywy ONZ, UE oraz RP)

Organizacja Narodów Zjednoczonych podjęła działania w kierunku zwalczania przestępczości zorganizowanej. W 1991 r. ONZ utworzyła Komisję Zapobiegania Przestępczości oraz Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (*Commission on Crime Prevention and Criminal Justice*). W 1994 r. przyjęto Neapolitańską Deklarację Polityczną oraz Globalny Plan Działania przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej (tzw. Deklaracja z Neapolu). W roku 1996 prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Aleksander Kwaśniewski, na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ przedłożył ramowy projekt konwencji przeciwko zorganizowanej przestępczości. Zgromadze-

nie Ogólne ONZ powołało międzyrządową grupę ekspertów, która spotkała się w lutym 1998 r. w Warszawie i była upoważniona do wypracowania projektu konwencji, którą podpisano w 2000 r. w Palermo na Sycylii. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej (w oryginale transgranicznej) przestępczości zorganizowanej weszła w życie w 2003 r. Konwencja z Palermo oraz trzy uzupełniające ją protokoły zobowiązują państwa, które podpisały i ratyfikowały te dokumenty, do podjęcia wielu złożonych środków przeciwko TPZ. Wyjątkowy charakter międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, sprawia że pomoc i ochrona dla ofiar oraz świadków tych przestępstw jest poważnym wyzwaniem. Zgodnie z artykułem 24 Konwencji z Palermo państwa będące stronami, zobowiązane są do podjęcia odpowiednich środków w celu ochrony świadków przed potencjalnym prześladowaniem lub odwetem (ochronę fizyczną, zmianę miejsca zamieszkania, a nawet zmianę tożsamości) [Paprzycki, Rau 2009].

W ramach systemu Unii Europejskiej można wyodrębnić dwa podstawowe okresy kształtowania się działalności przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Pierwszy był oparty na postanowieniach art. K.1, zawartego w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 r., który to artykuł rozszerzał zakres działania Wspólnoty Europejskiej na współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Kolejny znaczący okres dotyczył postanowień traktatu amsterdamskiego, podpisanego w 1997 r., który wszedł w życie w 1999 r. Reforma amsterdamska w swoim zastosowaniu do trzeciego filaru Unii Europejskiej związana była głównie z przeniesieniem działań wspólnotowych z trzeciego do pierwszego filaru (gdzie decyzje są podejmowane ponadnarodowo), choć nadal zwalczanie TPZ pozostaje na płaszczyźnie współpracy międzyrządowej. Znacząca reforma systemu Unii Europejskiej nastąpiła z chwilą podpisania Traktatu Lizbońskiego, który likwidował trójfilarową strukturę UE. Dawny trzeci filar realizowany jest obecnie w ramach tzw. Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Od tego czasu Unia Europejska podejmuje kolejne inicjatywy na polu zapobiegania i zwalczania TPZ, traktując problem priorytetowo. W zakresie dochodzeń i ścigania przestępstw z zakresu TPZ w 2002 r. ustanowiono nowy organ UE – Eurojust do współpracy między wymiarem sprawiedliwości państw członkowskich.

Europol, czyli Europejski Urząd Policji (*European Police Office*), to policyjna agencja UE mieszcząca się w Hadze, która rozpoczęła swą działalność w 1994 r., jako Europol Drugs Unit (EDU). W 1998 r. państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję o Europolu. Europol posiada osobowość prawną, jest organizacją wielodyscyplinarną, która obejmuje nie tylko funkcjonariuszy policji, ale też funkcjonariuszy służb i pracowników agend krajów

członkowskich zajmujących się egzekwowaniem prawa, urzędów celnych i imigracyjnych, policji finansowych, itp. Personel Europolu liczy ok. 800 osób [Wójcik 2011]. Europol zwalcza przede wszystkim: przemyt narkotyków, przemyt materiałów nuklearnych i substancji radioaktywnych, nielegalną migrację, przemyt skradzionych pojazdów, handel ludźmi, pranie pieniędzy pochodzących z przestępstw, terroryzm, fałszerstwa banknotów oraz innych środków płatniczych, pornografię dziecięcą.

Interpol to międzynarodowa organizacja służb policyjnych (*International Criminal Police Organization*) działająca w 190 krajach, która udziela pomocy organom ścigania w walce z wszelkimi formami przestępczości. Jej geneza sięga roku 1923, a podstawą prawną działania jest statut uchwalony w 1956 roku. Utworzone w 1988 r. Europejskiego Biura Łącznikowego stanowi centralny punkt kontaktowy dla krajowych biur krajów członkowskich. System wymiany informacji Interpolu (o nazwie I24/7) zapewnia państwom członkowskim szybką, stałą i bezpieczną komunikację. Bazy danych Interpolu, w których gromadzone są informacje o utraconych i skradzionych dokumentach, pojazdach oraz dziełach sztuki, stanowią istotne narzędzie do walki z TPZ. Ważną rolę w ściganiu sprawców przestępstw spełniają także listy gończe (*notices*), które są publikowane w czterech oficjalnych językach Interpolu na wniosek państw członkowskich. Istnieje sześć kategorii listów gończych, a każdy oznaczony jest innym kolorem: Red Notice oznacza poszukiwania celem aresztowania i ekstradycji, Yellow Notice ogłaszany jest w celu wszczęcia poszukiwań osób zaginionych, Blue Notice publikowany w celu uzyskania dodatkowych danych o osobie lub informacji o nielegalnej działalności, Black Notice wydawany w celu ustalenia tożsamości niezidentyfikowanych zwłok, Green Notice zawiera ostrzeżenia o osobach, które popełniły przestępstwa i istnieje duże prawdopodobieństwo, że mogą popełnić takie same przestępstwa w innym kraju, Orange Notice zawiera informacje o osobach, które mogą posiadać ukrytą broń lub materiały wybuchowe oraz inne niebezpieczne przedmioty [Dajczman 2005: 56–57]. Interpol identyfikuje nowe szlaki przemytnicze oraz nowe trendy działania grup przestępczych, zapewnia pomoc państwom członkowskim w prowadzeniu międzynarodowych śledztw, a także organizuje spotkania robocze w przypadku wykrycia wspólnych elementów w sprawach, które toczą się na terenie państw członkowskich. Do innych zadań Interpolu, należą ponadto: ściganie sprawców zbrodni wojennych, zwalczanie przestępstw ekologicznych oraz zwalczanie korupcji. W 2005 r. przyjęto rezolucję 1617 Rady Bezpieczeństwa ONZ wytyczającą współpracę między Sekretarzem Generalnym ONZ a Interpolem w celu rozwinięcia efektywnych metod zwalczania terroryzmu i TPZ.

Polska, obok uczestnictwa w umowach wielostronnych, dotyczących zwalczania i zapobiegania międzynarodowej przestępczości zorganizowa-

nej, w ciągu ostatnich 25 lat zawarła także kilkadziesiąt umów międzyresortowych i międzyrządowych dotyczących współpracy w zakresie zwalczania i zapobiegania TPZ. Zwalczaniem przestępczości zorganizowanej w RP zajmuje się szereg służb i instytucji państwa, w tym Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, jak również Organy Kontroli Skarbowej, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Prokuratura [Mądrzejowski 2008: 103–113].

## Rozdział 6.

# Zagrożenia ekologiczne – pojęcie, cechy, źródła i rodzaje

---

### 6.1. Pojęcie i cechy zagrożeń ekologicznych

Przez zagrożenie ekologiczne należy rozumieć takie zmiany w środowisku naturalnym spowodowane jego fizycznymi, chemicznymi bądź biologicznymi właściwościami oraz działalnością człowieka, które mogą prowadzić do zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a nawet zagrozić przetrwaniu cywilizacji ludzkiej, jako całości.

W powyższej definicji wyodrębnić można trzy następujące elementy: po pierwsze, zmianę stanu środowiska naturalnego; po drugie, siłę sprawczą tych zmian, tj. działanie sił natury oraz aktywność ludzką, przy czym często podkreśla się, że przekształcenie środowiska naturalnego przez człowieka odbywa się w bardzo szybkim tempie w porównaniu z przebiegiem procesów naturalnych [Mazur 2000: 14]. Wreszcie po trzecie, punkt odniesienia, czyli wartości społeczne takie, jak np. rozwój.

Zagrożenie ekologiczne traktuje się jako sytuację, w której zachodzi możliwość powstania szkód materialnych w środowisku naturalnym lub ich kombinacji spowodowanych przez czynniki materialne takie, jak zniszczenia, zanieczyszczenia czy skażenia. Zjawisko to, objawiające się w sferze materialnej, prowadzi do obniżenia poziomu egzystencji społeczeństwa, ograniczenia aktywności ekonomicznej, uszczuplenia dobrobytu wskutek poniesionych strat, które powinno się rekompensować.

Do istotnych cech zagrożeń ekologicznych należy zaliczyć:

- antropogeniczny charakter. Oznacza to, że zagrożenia ekologiczne są poniekąd skutkiem ubocznym działalności człowieka, wyjątek stanowi świadome stosowanie technik modyfikacji środowiska,

- różnorodność, złożoność oraz zróżnicowany zasięg przestrzenny,
- dynamizm i podleganie ewolucji. Oznacza to ciągły rozwój zagrożeń, pojawienie się obok „tradycyjnych” takich, jak np. zanieczyszczenie wód, nowych, związanych np. polami elektromagnetycznymi (radiacja niejonizująca, mikrofały),
- wprowadzenie do stosunków społecznych nowego rodzaju zależności przyczynowo-skutkowych, których cechą jest tzw. efekt skutków odłożonych w czasie. Oznacza to brak pewności, że w pełni znamy objawy wcześniej zidentyfikowanych zagrożeń ekologicznych, które do stosunków społecznych wprowadzają możliwość zmian nagłych, zaskakujących społeczność międzynarodową,
- współzależność poszczególnych zagrożeń ekologicznych. Oznacza to, że zagrożenia ekologiczne są ze sobą powiązane, wzajemnie warunkują swoje funkcjonowanie oraz wymagają zintegrowanych rozwiązań [Pietras 2000: 63].

Najogólniej można wyróżnić dwie podstawowe grupy zagadnień, w których kwestia współzależności ekologicznej o zasięgu międzynarodowym rysuje się najwyraźniej. Są to zagrożenia globalne i użytkowanie dóbr wspólnych o charakterze globalnym oraz zanieczyszczenia transgraniczne. Oprócz zagrożeń globalnych istnieje wiele zagrożeń środowiska, które powstając w jednym kraju, stwarzają także zagrożenie w innych. Do zagrożeń transgranicznych należy zanieczyszczenie wspólnie użytkowanych wód czy akwenów morskich, zanieczyszczenia powietrza, w tym przede wszystkim związkami siarki i azotu [Czaja 2004: 11–12].

Obecnie zmiany w środowisku naturalnym wykraczają poza granice jednego państwa; stając się trwałym elementem życia innych krajów oraz społeczności międzynarodowej, jako całości. Umieędzynarodowienie zagrożeń ekologicznych dokonuje się poprzez powietrze, wody i zachowania społeczne. Wynika z jedności środowiska naturalnego, które ma charakter organiczny i tworzy swoisty system naczyń połączonych. Jest także wynikiem obiektywnych prawidłowości współczesnych stosunków międzynarodowych, mianowicie internacjonalizacji różnych dziedzin życia społecznego oraz postępującej współzależności państw.

Do zagrożeń ekologicznych można zaliczyć:

- problemy w skali globalnej, mające lokalne i globalne konsekwencje ekologiczne dla podstawowego kapitału naturalnego (globalne zmiany klimatyczne i niszczenie warstwy ozonowej),
- problemy w skali lokalnej, mające ze względu na powszechność zjawiska znaczenie zarówno lokalne, jak i globalne dla podstawowego kapitału naturalnego (zanieczyszczenie słodkiej wody, mórz i oceanów, degradacja powierzchni ziemi, deforestacja),

- problemy lokalne, mające znaczenie dla pozostałego kapitału naturalnego, ograniczające dostęp do określonych zasobów naturalnych (nadmierna eksploatacja złóż surowców),
- problemy lokalne, mające lokalną skalę oddziaływania, ale powszechnie występujące na całej kuli ziemskiej (gromadzenie odpadów, ograniczanie bioróżnorodności) [Czaja 2004: 11–12].

W literaturze przedmiotu wyróżnia się również następujące rodzaje zagrożeń wprowadzonych przez pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego:

- zagrożenia ze strony środowiska naturalnego dla społeczności ludzkiej, które nie zostały wywołane działalnością człowieka (np. trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów),
- zagrożenia ze strony działalności człowieka dla ekosystemów, gdy wywołane nią zmiany mogą stać się zagrożeniem dla cywilizacji (np. emisja gazów cieplarnianych),
- zagrożenia ze strony działalności człowieka dla ekosystemów, gdy wywołane nią zmiany nie stanowią zagrożenia dla cywilizacji (np. eliminacja groźnych bakterii i wirusów) [Pawlikowska 2004: 65].

Według innego podziału wyodrębnia się:

- lokalne problemy ekologiczne, które dotyczą określonego obszaru wewnątrz państwa, np. zanieczyszczenie powietrza spowodowane natężeniem ruchu,
- regionalne problemy ekologiczne o charakterze transgranicznym, np. zanieczyszczenie rzeki chemikaliami,
- globalne problemy ekologiczne, np. zmiany klimatu, deficyt wody pitnej.

Problemy ekologiczne nie są od siebie odizolowane, co więcej lokalne i regionalne problemy mogą stać się globalnymi, jak przykładowo karczowanie lasów tropikalnych, będące początkowo problemem lokalnym, a obecnie zaliczane do podstawowych problemów globalnych [Kaazke 2008: 3].

Powyższe zestawienia nie wyczerpują problemu złożoności i różnorodności zagrożeń ekologicznych. W wielu przypadkach osiągnęły one taki poziom, że zaczęło to zagrażać równowadze środowiska i możliwościom wypełniania przez środowisko funkcji niezbędnych zarówno dla istnienia, jak i możliwości prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Niektóre spośród wielkiej liczby zagrożeń, jakie działalność gospodarcza człowieka stwarza dla środowiska, stanowią obecnie zagrożenia o charakterze globalnym [Budnikowski 1998: 15].

## 6.2. Cechy zagrożeń ekologicznych

Przy dokonywaniu analizy zagrożeń środowiska naturalnego, konieczne jest umiejscowienie ich przyczyn z uwzględnieniem określonych podzia-

łów. Stąd też mówi się o źródłach rozpatrywanych pod względem podmiotowym i przedmiotowym.

Według kryterium podmiotowego zagrożenia ekologiczne są wynikiem działań, które przez zmianę stosunku człowieka do środowiska naturalnego mogą doprowadzić populację do unicestwienia. Ich źródłami są głównie:

- załamanie równowagi przyrodniczej, jako następstwo nadmiernej eksploatacji zasobów środowiska,
- zanieczyszczenie sfer ziemi i otoczenia przez substancje pochodzenia przemysłowego, transportowego i komunalnego,
- postępująca degradacja ekosystemów wskutek zanieczyszczeń odpadami toksycznymi oraz katastrof ekologicznych.

Według kryterium przedmiotowego źródłami zagrożeń są zdarzenia powodowane siłami przyrody i działalnością gospodarczą:

- naturalne – skutki klęsk i katastrof żywiołowych,
- cywilizacyjne – materialne zanieczyszczenia różnego rodzaju i typu wprowadzane do otoczenia w toku działalności człowieka.

Można wyróżnić także podział zagrożeń na następujące ich grupy:

- biologiczne – awarie lub akty sabotażu w laboratoriach i instytucjach naukowo-badawczych zajmujących się badaniami bakterii i wirusów, a w związku z tym i przechowujących substancje biologicznie niebezpieczne (wirusy chorób itp.),
- chemiczne – awarie w zakładach przemysłowych, laboratoriach, magazynach, składowiskach substancji chemicznych, transporcie: kolejowym, drogowym, morskim, lotniczym, rurociągowym,
- radiacyjne – wypadki i awarie naturalnych źródeł promieniowania, w elektrowniach jądrowych, w zakładach posiadających substancje radioaktywne,
- pożarowe – budynków mieszkalnych, wielkoobszarowe lasów, zakładów lub obiektów przemysłowych, obiektów użyteczności publicznej, magazynów itp.,
- hydrologiczno-meteorologiczne – powódzie, silne wiatry i huragany, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, wyładowania atmosferyczne, susze, intensywne opady atmosferyczne (śniegu lub deszczu), zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych itp.,
- uszkodzenia, awarie i katastrofy infrastruktury technicznej – katastrofy budowlane, katastrofy górnicze, awarie i uszkodzenia infrastruktury technicznej, gazowej, wodno-kanalizacyjnej, oczyszczania miast, elektroenergetycznej, paliwowej, sieci telekomunikacyjnej i informacyjnej,
- katastrofy komunikacyjne – drogowe, kolejowe, lotnicze, wodne [Kołodziński 2008].



Źródła zagrożeń ekologicznych charakteryzują się ogromną złożonością, najczęściej obejmują skutkami wielki obszar i są dynamiczne w swej fazie trwania. Ich efektem może być degradacja, względnie dewastacja środowiska, a także klęska ekologiczna.

Podział według charakteru i źródła zagrożeń:

- antropogeniczne intencyjne (agresje ekologiczne): stosowanie technik modyfikacji środowiska; ograniczanie poboru wody (budowanie tam i systemów rozdziału wody na potrzeby obszarów miejskich bądź wiejskich); zanieczyszczanie zbiorników wodnych (wód powierzchniowych i gruntowych); ograniczanie dostępu do ziemi; atak biologiczny/chemiczny; podpalanie instalacji naftowych;
- antropogeniczne nieintencyjne: degradacja ziem uprawnych i łowisk rybnych; nadmierna deforestacja; zanieczyszczanie źródeł wody; niszczenie bioróżnorodności i wrażliwych ekosystemów; wyciek ropy; awarie elektrowni jądrowych; kwaśne deszcze; dziura ozonowa;
- nieantropogeniczne: huragany; powodzie; trzęsienia ziemi i inne katastrofy naturalne;
- mix czynników antropogenicznych i nieantropogenicznych: zmiany klimatyczne, zanieczyszczanie zbiorników wodnych, niedobór wody, pustynnienie, erozja gleby, pożary [Pronińska 2010: 322].

Wzrost intensywności oddziaływania człowieka na środowisko jest wynikiem powiązanych ze sobą różnorodnych zjawisk i procesów. W zależności od tego, jak duże natężenie zdarzenia ujemnego w swym wpływie na środowisko nastąpiło, będącego czynnikiem zagrożenia, różny będzie charakter końcowy zmian, które nastąpiły w środowisku. Wraz ze **wzrostem liczby ludności** zwiększa się stopień ingerencji człowieka w środowisko oraz presja na zasoby wskutek wzrostu zapotrzebowania na surowce, energię, większą ilość dóbr konsumpcyjnych, w tym żywności, przestrzeń oraz wszystkie inne zasoby przyrody. Eksplozji demograficznej towarzyszy powstawanie nowych i zaostrzanie już wcześniej znanych problemów. W niektórych rejonach świata panuje głód spowodowany często nie tyle brakiem możliwości produkcji żywności w ogóle, co próbami upowszechnienia zachodniego modelu konsumpcji opartego głównie na mięsie, które jest zbyt drogie dla miejscowej ludności i podobnie jak pasze, stanowi przedmiot eksportu do krajów wysoko rozwiniętych. Utrzymanie wysokiej produktywności gleb wymaga intensywnego nawożenia i chemizacji produkcji rolnej. Przyrost liczby ludności powoduje również zajmowanie znacznych obszarów w związku z rozwojem osadnictwa i transportu [Burchard-Dziubińska 2006: 72]. **Urbanizacja**, efekt organizowania się społeczeństw, ma zasadniczy wpływ na przeobrażenie środowiska. Procesy urbanizacyjne wywołane przede wszystkim migracją ludności wiejskiej do miast nasi-

liły się po II wojnie światowej. Dynamika rozwoju miast jest szczególnie wysoka w krajach rozwijających się, które charakteryzują się słabą siecią osadniczą, małą liczbą miast. Niewiele takich ośrodków przyjmuje napływ ludności wynikający z szybkiego przyrostu naturalnego i braku miejsc pracy w rolnictwie. Mniej intensywne i żywiołowe procesy urbanizacyjne występują w Europie oraz Ameryce Północnej, gdzie istnieje historycznie uwarunkowana bogata sieć osadnicza, ukierunkowująca migrację ze wsi nie do jednego, a do wielu ośrodków miejskich [Dobrzański 2009: 199]. **Postęp techniczny** przyczynia się do zwiększenia intensywności użytkowania środowiska. Poszczególne wynalazki prowadzą bowiem przede wszystkim do powstawania nowych, nieznanych przedtem dóbr, których wytwarzanie wymaga korzystania z zasobów naturalnych. Oprócz powstawania nowych dóbr, postęp techniczny wpływa na intensywność oddziaływania człowieka na środowisko także przez dostarczanie nowych sposobów wytwarzania niektórych dóbr, np. postęp techniczny w rolnictwie (nawozy, modernizacja) pozwala nie tylko na zwiększenie produkcji żywności, lecz także w wielu rejonach zakłóca naturalne warunki niezbędne do produkcji rolnej [Budnikowski 1998: 13–14]. **Determinanty ekonomiczne** wynikają z pomijania czy wręcz lekceważenia zależności istniejących na styku gospodarki, społeczeństwa i środowiska. Do najpoważniejszych błędów zalicza się abstrahowanie od fizycznego wymiaru procesów gospodarczych, traktowanie przez długi czas zasobów środowiskowych, jako dóbr wolnych, nadmierną wiarę w możliwości substytucji zasobów przyrody, koncentrowanie uwagi na ilościowych miernikach wzrostu, które nie odzwierciedlają strat środowiskowych oraz niedoskonałość polityki państwa, jako regulatora procesów gospodarczych, przypisywanie inwestycjom ekologicznym działania ograniczającego wzrost gospodarczy. Każdy z wymiarów **globalizacji** ma swój wkład w jej ekologiczny aspekt: globalizacja gospodarcza – zagrożenia: deregulacja i liberalizacja prowadząca do „omijania” standardów środowiskowych; rozwój „monokultur” produkcyjnych na lokalnych rynkach; intensyfikacja transportu; globalizacja technologiczna – zagrożenia: upowszechnienie technologii szkodliwych ekologicznie; globalizacja społeczno-kulturowa – zagrożenia: „macdonaldyzacja” kultury (monokultura) grożąca zanikiem proekologicznych, lokalnych wartości i tradycji; rozszerzanie się niezrównoważonego stylu życia (konsumpcjonizmu); ignorowanie, niedostrzeganie przez globalne instytucje lokalnych potrzeb i preferencji; dominacja kryteriów rynkowych w polityce globalnej [Dobrzański 2009: 231]. Eksploatacja środowiska przyrodniczego, nie jest już tylko relacją między gospodarką narodową a przestrzenią danego kraju, lecz odnosi się do światowego systemu przyrodniczego. Ekologiczny wymiar globalizacji wyraża się narastaniem antropopresji, leżącej u podstaw

powstawania globalnych zagrożeń środowiskowych. Procesy globalizacji powodują negatywne, nierzadko nieodwracalne skutki dla środowiska. Następuje przyspieszone zużywanie zasobów nieodnawialnych oraz lokalne przekraczanie naturalnych barier pojemności asymilacyjnej środowiska. Przyczynia się do tego intensyfikacja handlu międzynarodowego i wzrost znaczenia korporacji transnarodowych. Pierwszy z tych procesów przede wszystkim stwarza zagrożenia wiążące się z nadmierną, w stosunku do wydolności lokalnych systemów ekologicznych, specjalizacją produkcji. Drugi sprzyja lekceważeniu wymogów ochrony środowiska przez korporacje transnarodowe w krajach rozwijających się. Obserwuje się realokację ekologicznie uciążliwej produkcji do krajów, w których standardy ekologiczne są bardziej „liberalne” [Poskrobko 2007: 33].

### 6.3. Globalne i regionalne zagrożenia ekologiczne

Źródła zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego można podzielić na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią zanieczyszczenia naturalne, wynikające z takich procesów zachodzących w przyrodzie, jak: erupcje wulkaniczne, rozkład materii organicznej, pożary lasów lub stepów, pylenie pustyni lub przesuszonych gleb uprawnych. Drugą, znacznie groźniejszą grupę stanowią zanieczyszczenia antropogeniczne, powodowane działalnością człowieka, tj. działalnością produkcyjną, transportem i komunikacją.

Obecnie uwagę zwraca się na następujące obszary zmian zachodzących w atmosferze, a wywołane działalnością człowieka:

- degradacja powłoki ozonowej na skutek emisji związków zawierających chlor i brom (głównie freonów i halonów),
- efekt cieplarniany związany z emisją tzw. gazów cieplarnianych,
- pogarszanie się jakości powietrza w najniższej warstwie troposfery na skutek emisji związków chemicznych (np. tlenków siarki i tlenków azotu) i wywołane tym zjawisko kwaśnych opadów [Poskrobko 2007: 61–62].

Termin „**zmiany klimatyczne**” używany jest w kontekście globalnego ocieplenia i wzrostu temperatury na powierzchni Ziemi. Przyczyny zmian klimatycznych mają wielorakie podłoże i można je podzielić na:

- 1) przyczyny natury kosmicznej, zmieniające strumień energii słonecznej dopływającej do Ziemi – wywołane ewolucyjnymi zmianami Słońca i rotacjami naszej galaktyki, a także zmianami aktywności Słońca;
- 2) przyczyny natury ziemskiej, obejmujące dryf kontynentów i wędrówkę biegunów, zmiany kształtu orbity Ziemi, zmiany nachylenia ekliptyki, precesję – cofanie się punktu równonocy i nutację osi ziemskiej oraz zmianę składu chemicznego atmosfery;

3) przyczyny antropogeniczne, obejmujące przekształcenia powierzchni ziemi i oddziaływanie na skład chemiczny atmosfery [Burchard-Dziubińska 2006: 189].

W gronie specjalistów brakuje jednomyślności w ocenie globalnego ocieplenia. Niektórzy naukowcy, jako przyczynę zmiany klimatu, wskazują tzw. efekt cieplarniany, powodowany emisją gazów cieplarnianych. Obejmują one gazowe składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone. Udziały poszczególnych gazów w globalnym ociepleniu w przybliżeniu wynoszą: CO<sub>2</sub> – 53%, metan – 15,5%, ozon troposferyczny – 11%, podtlenek azotu – 5%, pozostałe gazy – 15,5%. Łączna koncentracja gazów cieplarnianych wynosi obecnie ok. 430 ppm ekwiwalentu CO<sub>2</sub>. Przy czym koncentracja CO<sub>2</sub> w atmosferze od 1795 do 2005 r. wzrosła z 280 do 379 ppm. Do 2100 r., w zależności od wielkości emisji, koncentracja CO<sub>2</sub> może wzrosnąć o 20–224 ppm.

W zależności od scenariusza (wielkości emisji i wrażliwości klimatu) prognozy do 2100 r. przewidują wzrost temperatury o 1,8–4,0 stopni C w stosunku do ostatniego dwudziestolecia XX w. Gdyby natychmiast zatrzymać wzrost koncentracji gazów cieplarnianych, to i tak temperatura wzrosłaby o 2–6 stopni C do 2400 r. Globalne ocieplenie powoduje i będzie powodować bardzo różnorodne konsekwencje klimatyczne i pozaklimatyczne: zmiany cyklu hydrologicznego oraz cyrkulacji atmosferycznej, zmiany poziomu mórz i oceanów, zagrożenia gatunków oraz systemów ekologicznych, zmiany w produkcji żywności, skutki zdrowotne, skutki społeczne i ekonomiczne (według prognoz do połowy XXI w. może pojawić się nawet 200 mln ekologicznych uchodźców). Szacunki strat związanych z globalnym ociepleniem bardzo się od siebie różnią. Wynika to z wielości oddziaływań zmian klimatycznych na gospodarkę i społeczeństwo oraz zróżnicowania prognoz klimatycznych, w oparciu o które dokonuje się szacunków. Przykładowo William D. Nordhaus oszacował straty dla sytuacji podwojenia koncentracji CO<sub>2</sub> skutkującej wzrostem temperatury o 3 stopnie. W wariantcie uwzględniającym tylko zmianę temperatury straty wyniosą 1,7% produktu netto per capita, a w wariantcie obejmującym również skutki zmian opadów – 3%. Rozrzut szacunków strat w badaniach sięga od 0,5 do 15% [Dobrzański 2009: 104; zobacz Wiąckowski, Wiąckowska 1998: 65–106].

Globalne ocieplenie, czyli proces wzrostu temperatury powierzchniowych warstw atmosfery Ziemi powodowany przez antropogeniczną emisję gazów cieplarnianych. Globalne ocieplenie powoduje i będzie powodować bardzo różnorodne konsekwencje klimatyczne i pozaklimatyczne:

- zmiany cyklu hydrologicznego i cyrkulacji atmosferycznej: wzrost temperatury spowoduje wzmocnienie procesów zachodzących w globalnym systemie hydrologicznym – w szczególności intensywniejsze staną się

parowanie i opady. W wysokich szerokościach geograficznych nastąpi wzrost opadów zimą i wzrost zawartości wilgoci w glebie. Powstanie jednak możliwość występowania ostrzejszych susz i powodzi w niektórych miejscach. Na pustyniach warunki staną się bardziej ekstremalne – będą bardziej gorące, a tylko nieznacznie wilgotniejsze. Można się spodziewać, że na dość dużej części obecnych obszarów suchych i półsuchych deficyt wody pogłębi się, powodując intensyfikację pustynnienia i erozji. W umiarkowanych szerokościach geograficznych ocieplenie klimatu spowoduje zanik pokrywy śnieżnej, zmniejszenie retencji gruntowej, podniesienie poziomu wód gruntowych. Zwiększenie rozmiaru i częstości opadów burzowych oraz wzrost parowania sprzyjać będą powodziom, a także długim okresom niskich stanów wody w rzekach oraz nasileniu erozji wodnej gleb. Nastąpią też wielkoskalowe zmiany w cyrkulacji atmosferycznej, co przede wszystkim będzie skutkiem częstszego występowania El Niño. Huragany, tornada będą występować coraz częściej, a intensywność najsilniejszych z nich może wzrosnąć w stosunku do współczesnych o 40–50%;

- zmiany poziomu mórz i oceanów: spektakularnym wyrazem ocieplenia się oceanów jest kurczenie się pokrywy lodu pływającego, występujące w szczególności na półkuli północnej. Obserwuje się przyspieszenie topnienia lądolodów – Grenlandia traci 239 km<sup>3</sup> lodu rocznie wobec 89 km<sup>3</sup> w połowie lat 90. XX wieku. Zmiany poziomu mórz w przyszłości jest bardzo trudno oszacować. Do końca wieku należy się spodziewać wzrostu poziomu morza od 18 do 59 cm. Nawet tak nieznaczne podniesienie poziomu mórz spowoduje jednak poważne koszty społeczne i ekonomiczne, ponieważ obszary nadmorskie są z reguły gęsto zaludnione i stosunkowo dobrze rozwinięte gospodarczo;
- zagrożenie gatunków i systemów ekologicznych: nastąpi spadek różnorodności biologicznej;
- zmiany w produkcji żywności: wzrost zawartości dwutlenku węgla, wydłużenie sezonu wegetacyjnego, zmniejszenie zagrożenia przymrozkami będą korzystne. Niedobory wody, degradacja gleb w wyniku rosnącego zasolenia, denitryfikacji, erozji wywrą ujemny wpływ. Ocieplenie stworzy sprzyjające warunki do rozwoju szkodników roślin i pasożytów zwierzęcych. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić czy globalne ocieplenie przyniesie wzrost czy spadek światowej produkcji żywności. Znaczącego wzrostu plonów nie należy się jednak spodziewać. Mogą natomiast wystąpić znaczące przesunięcia w sektorze produkcji żywności – niektóre regiony świata, szczególnie Afryka, ucierpią bardziej niż wynika to z prognoz na poziomie globalnym. Jeśli wzrost temperatury przekroczy 4 stopnie C, może nastąpić nawet znaczący spadek globalnej produkcji żywności;

- skutki zdrowotne: dominować raczej będą zmiany negatywne związane z: urazami i zgonami w sytuacjach powodzi, sztormów, pożarów; większą częstotliwością problemów krążeniowych i oddechowych w bardziej gorących oraz wilgotnych warunkach pogodowych; częstszymi biegunkami, wynikającymi przede wszystkim z ograniczonej dostępności czystej wody w przypadku powodzi i susz; rozprzestrzenianiem niektórych chorób zakaźnych (malaria, żółtej febry) wraz z rozprzestrzenianiem ich wektorów. Należy też wspomnieć, że na obszarach, gdzie o zmniejszonych opadach należy się liczyć z niedożywieniem;
- skutki społeczne i ekonomiczne: szacunki strat związanych z globalnym ociepleniem bardzo się od siebie różnią. Wynika to z wielości oddziaływań zmian klimatycznych na gospodarkę i społeczeństwo oraz zróżnicowania prognoz klimatycznych, w oparciu o które dokonuje się szacunków. Biedne kraje są bardziej narażone na zmiany klimatu, gdy ściśle zależą od działów gospodarki wrażliwych na zmiany klimatu i mają słabszą możliwość adaptacji do zmian [Dobrzański 2009: 101–104].

Oddziaływanie zmian klimatu na warunki życia ludzi związane jest z następującymi ryzykami:

- ryzyko dla zdrowia i życia ludzi, utarta naturalnych oraz materialnych podstaw życia w płytkich strefach przybrzeżnych i małych państwach wyspiarskich wskutek wzrostu poziomu mórz oraz powodzi spowodowanych przez sztormy,
- bardzo wysokie ryzyko szkód z powodu zalania wnętrza państw i braku zdolności adaptacyjnych dużej liczby ludności miejskiej,
- ryzyko dla systemu spowodowane licznymi współwystępującymi zjawiskami ekstremalnymi, które mogą prowadzić do uszkodzenia infrastruktury i ważnych systemów zaopatrzenia (sieć elektroenergetyczna, zaopatrzenie w wodę itd.),
- ryzyko dla zdrowia i większe ryzyko śmierci spowodowane stresem związanym z upałami, w szczególności dla osób starszych, dzieci, chrońnicznie chorych i kobiet w ciąży. Istnieje przy tym ryzyko przeciążenia lokalnych służb ratowniczych i zaopatrzeniowych,
- ryzyko dla bezpieczeństwa żywnościowego i załamanie systemu żywnościowego z powodu susz oraz wysokiej zmienności opadów, przede wszystkim w regionach o niskim poziomie życia,
- ryzyko utraty naturalnych podstaw życia i dochodu dla ludności wiejskiej z powodu niewystarczającego zaopatrzenia w wodę pitną, zakłóceń w nawadnianiu oraz zmniejszonej wydajności rolnej,
- ryzyko utraty morskich ekosystemów i ich wydajności dla utrzymania naturalnych oraz materialnych podstaw życia ludzi w płytkich strefach przybrzeżnych. Bioróżnorodność i wydajność ekosystemów w tropikal-

nych oraz arktycznych strefach przybrzeżnych jest szczególnie zagrożona przede wszystkim z powodu rosnącej temperatury wód i zakwaszenia oceanów,

- ryzyko utraty lądowych ekosystemów i ich wydajności dla utrzymania naturalnych oraz materialnych podstaw życia ludzi. Wydajność tych ekosystemów jest zagrożona z powodu rosnących temperatur, zmienności opadów i ekstremalnych zjawisk pogodowych [IPCC 2014].

**Dziura ozonowa** to występujące od końca lat 70. zjawisko sezonowego (wiosennego na półkuli południowej) spadku całkowitej zawartości ozonu w powietrzu atmosferycznym nad Antarktydą, zaznaczającego się głównie w warstwie 15–20 km. Ozon zanika praktycznie na całym obszarze kuli ziemskiej, z wyjątkiem strefy tropikalnej, jednak w różnym tempie i skali. Ocenia się, że ubytek 1% ozonu powoduje 2–3% wzrost natężenia promieniowania UVB [Pakulska 2000: 46–47]. Zwiększenie ilości nadfioletu docierającego do ziemi powoduje konsekwencje bezpośrednie – skutki zdrowotne: szybsze starzenie się skóry, zwiększenie zachorowalności na różne choroby skóry, częste choroby narządu wzroku, osłabienie reakcji układu immunologicznego; zmiany w świecie żywym i ograniczenie produkcji żywności, niszczenie wytworów człowieka; oraz konsekwencje pośrednie związane ze wzrostem specyficznych zanieczyszczeń atmosfery i zmianą bilansu promieniowania [Dobrzański 2009: 112–113].

Rozwój gospodarczy, a zwłaszcza wzrost produkcji przemysłowej, intensyfikacja rolnictwa oraz procesy urbanizacyjne stwarzają zagrożenie zwiększonego **zanieczyszczenia zasobów wód** powierzchniowych, o antropogenicznym charakterze. Zanieczyszczenia wód mogą być:

- naturalne, czyli pochodzące z domieszek zawartych w wodach powierzchniowych i podziemnych (np. zasolenie, zanieczyszczenie związkami żelaza),
- sztuczne (antropogeniczne), czyli związane z bytowaniem i działalnością człowieka, a pochodzące głównie ze ścieków oraz z powierzchniowych i gruntowych spływów z terenów przemysłowych, rolniczych, składowisk odpadów komunalnych (wysypisk śmieci).

Zanieczyszczenia wód mogą pochodzić z następujących źródeł: komunikacja transportowa, nieszczelność w rurociągach; kwaśne deszcze, suchy opad, zanieczyszczenia rolnicze, odcieki ze składowisk odpadów; zanieczyszczenia komunalne, zanieczyszczenia przemysłowe, wody podgrzane, zasolone wody kopalniane [Poskrobko 2007: 115, 119]. Degradacja jakości wód obejmuje zmiany ich cech fizykochemicznych i biologicznych przez wprowadzenie do nich ogromnych ilości substancji organicznych oraz nieorganicznych, energii lub substancji promieniotwórczych. Uniemożliwia to wykorzystanie zasobów wodnych do różnych celów związanych z działalnością i egzystencją człowieka.



**Degradacja gleb** to proces zmiany jej właściwości fizycznych, chemicznych i biologicznych, prowadzący do obniżenia aktywności biologicznej, a w konsekwencji do zmniejszenia ilości oraz jakości produkowanej biomasy. Dewastacją określa się natomiast całkowitą utratę właściwości produkcyjnych gleby. Degradacja może nastąpić na skutek oddziaływania szeregu czynników, zarówno naturalnych (wiatr, woda), jak i antropogenicznych (geotechniczne, agrotechniczne, przemysłowe, urbanizacyjne, komunikacyjne). W miejscach, gdzie naturalne układy zostały poddane silnej antropopresji, na skutek działania zmiennych czynników fizycznych, fizykochemicznych, toksykologicznych lub biologicznych, degradacja często zachodzi w sposób gwałtowny i narastający. W wielu przypadkach układy takie nie ulegają stabilizacji, a do przywrócenia produktywności gleby konieczna jest rekultywacja. Degradacja może przejawiać się w formie m.in.: wyjąłowania ze składników pokarmowych i naruszenia równowagi jonowej, zakwaszenia lub alkalizacji środowiska, zanieczyszczenia składnikami fitotoksycznymi, zasolenia, nadmiernego ubytku próchnicy, przesuszenia, zawodnienia (przewilgocenia), erozji, zniekształcenia struktury, zniekształcenia rzeźby terenu, zanieczyszczenia mechanicznego, zanieczyszczenia biologicznego [Poskrobko 2007: 152–153]. Szacuje się, że obecnie corocznie ubywa ok. 0,5%–0,7%, czyli 5–7 mln ha powierzchni gleb. Powierzchnia zdegradowanych gleb na świecie wynosi prawie 2 mld ha, z tego najwięcej w Azji (prawie 750 mln ha) i Afryce (prawie 500 mln ha). W ujęciu globalnym najszerzy zasięg i natężenie degradacji gleb występuje w strefie międzyzwrotnikowej, a także w USA oraz Chinach. Obok spadku plonów i utraty terenów uprawnych, degradacja gleb prowadzi do zwiększenia ryzyka naturalnych katastrof i spadku różnorodności biologicznej [Dobrzański 2009: 136]. Głównymi przyczynami degradacji gleb na świecie są deforestacja, nadmierny wypas bydła, niewłaściwa gospodarka rolna, spalanie biomasy, uprzemysłowienie i urbanizacja. Niemal wszystkie bezpośrednio przyczyny degradacji mają swoje podłoże w ciągłym wzmacnianiu się postaw konsumpcyjnych, intensyfikacji działań gospodarczych i globalnym wzroście liczby ludności. Niewłaściwe gospodarowanie powierzchnią ziemi może wyzwolić bardzo groźną barierę ekologiczną, jaką jest brak gleby nadającej się do produkcji żywności, a już dziś wiele krajów boryka się z problemami głodu i niedożywienia. Ze wzrostem produkcji rolnej wiąże się przekształcenie ekosystemów leśnych na pola uprawne lub nawet nieużytki, nadmierne wypasanie oraz nieprzystosowanie upraw do warunków ekologicznych. Ważnym czynnikiem degradującym glebę jest narastająca mobilność społeczeństwa, powiązana z rozwojem sieci transportowej, oraz rozbudowa i powstawanie nowych osiedli ludzkich. Prowadzi to do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, a także przecinania ekosystemów żywicielskich

szlakami komunikacyjnymi będącymi źródłem znacznych zanieczyszczeń liniowych [Poskrobko 2007: 160].

**Pustynnienie** jest to proces degradacji ziemi (gleb, roślinności i lokalnych zasobów wodnych) na obszarach suchych i półsuchych, prowadzący do powstania warunków pustynnych. Pustynnienie jest procesem naturalnym w warunkach klimatu suchego oraz gorącego. Jednakże na znacznych obszarach głównym czynnikiem pustynnienia jest niewłaściwe wykorzystywanie i użytkowanie ziemi. Za podstawową przyczynę pustynnienia uważa się nadmierne i nieumiejętne wykorzystywanie przez człowieka potencjału produkcyjnego gleb: przeznaczanie obszarów leśnych pod uprawę, wypalanie roślinności na terenach pod uprawę, nadmierny wypas bydła, zbyt intensywna uprawa ziemi, zwiększone wykorzystanie wód gruntowych, zwiększone zapotrzebowanie na opał. Znaczący wpływ na proces powstawania pustyń może mieć także globalne ocieplenie. Od 1970 r. do 1990 r. pustynnieniu uległo 120 mln ha, tempo zwiększania się obszarów pustynnych w różnych częściach świata wynosi 0,1–10% rocznie [Dobrzański 2009: 136–138].

Czynniki warunkujące stan i zachowanie różnorodności biologicznej można rozpatrywać w dwóch grupach, tj. jako czynniki przyrodnicze i antropogenne. Intensywny rozwój gospodarki opartej na wykorzystaniu zasobów biologicznych stwarza coraz większe, nieporównywalne z innymi czynnikami, zagrożenie dla życia biologicznego. Przekształcenie różnorodności biologicznej w wyniku działalności antropogenicznej wiąże się bezpośrednio z wykorzystywaniem żywych zasobów przyrody lub bezpośrednim oddziaływaniem na środowisko przyrodnicze oraz pośrednim wpływem tej działalności [Poskrobko 2007: 178]: przejmowanie terenów na cele urbanizacyjne, rolnicze, przemysłowe, prowadzące do przekształcenia struktury krajobrazu i likwidacji siedlisk (ekosystemów) z ich bogactwem gatunkowym; fragmentacja ekosystemów; zmiany cechy siedliska spowodowane np. zakwaszeniem gleby; nadmierna eksploatacja populacji gatunków użytkowych (łowiectwo, kłusownictwo, nadmierne zbiory); zawleczenie obcych gatunków; wtórne wymieranie będące konsekwencją istnienia zależności między organizmami.

Do czynników decydujących o trwałości lub zagrożeniu ekosystemów leśnych zalicza się: naturalne wewnętrzne (sukcesje, tendencje rozwojowe drzewostanu, interakcje między organizmami leśnymi itp.), naturalne zewnętrzne (zmiany klimatyczne i krajobrazowe zachodzące bez udziału człowieka), antropogeniczne: konwersja lasów na inne cele (np. pod uprawy, zabudowę), eksploatacja drewna i innych surowców leśnych, zanieczyszczenie środowiska (oddziałuje na lasy bezpośrednio lub pośrednio, np. przez zmiany klimatyczne), zmiany stosunków wodnych. **Deforestacja**,

a głównie konwersja lasów na pola uprawne, utrzymuje się na wysokim poziomie i wynosi ok. 13 mln ha/rok. W latach 1990–2005 największe straty, jako kontynent w areale leśnym, poniosła Afryka (64 mln ha), tracąc 4 mln ha lasów netto rocznie [Dobrzański 2009: 146–147]. Ubytek lasów, zwłaszcza tropikalnych, przyczynia się do narastania efektu szklarniowego, bowiem zmniejszają się zdolności do pochłaniania dwutlenku węgla, który w konsekwencji uwalniany jest do atmosfery. Skutkiem ginięcia lasów, zwłaszcza tropikalnych, jest ograniczanie bioróżnorodności planety.

#### 6.4. Pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego

Stale zwiększająca się antropopresja na elementy przyrody, zwłaszcza na powierzchnię ziemi, wody, powietrze atmosferyczne, w coraz większym stopniu zakłóca funkcjonowanie ekosystemów i całej biosfery. Problemy ekologiczne postrzegane są jako czynnik mający znaczący wpływ na bezpieczeństwo życia i pracy społeczeństw. Fakty te wywołują potrzebę przeciwdziałania zagrożeniom i ich skutkom oraz zmuszają do podejmowania działalności zmierzających do osiągnięcia odpowiedniego stanu środowiska. Wyodrębniono nowy rodzaj bezpieczeństwa – bezpieczeństwo ekologiczne.

W ostatnich dziesięcioleciach sposób definiowania bezpieczeństwa ekologicznego ulegał modyfikacjom. Początkowo definicje bezpieczeństwa ekologicznego związane były głównie z doraźną neutralizacją skutków zdarzeń niespodziewanych o negatywnym charakterze, tzn. nawiązywały do potrzeby działań na rzecz likwidacji lub zmniejszenia zagrożeń spowodowanych przez skażenia i dewastację środowiska. Taki sposób pojmowania bezpieczeństwa ekologicznego nie wiązał się z myśleniem perspektywicznym zmuszającym do podejmowania określonych działań mających na celu zabezpieczenie funkcjonowania środowiska naturalnego człowieka. Z biegiem lat dostrzeżono konieczność odejścia od traktowania bezpieczeństwa ekologicznego przez pryzmat wyłącznie bezpieczeństwa człowieka. Istotne znaczenie w tym względzie miał ścisły związek pomiędzy działalnością człowieka oraz jej oddziaływaniem na środowisko naturalne. Obecnie istotę bezpieczeństwa ekologicznego pojmuje się generalnie jako proces, który zmierza do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego przy użyciu różnorodnych środków. Co ważne, podejmowane analizy sprzężeń między środowiskiem związanym z działalnością antropologiczną, a środowiskiem naturalnym, którego jakość określa warunki egzystencji człowieka, skutkowały ujmowaniem bezpieczeństwa ekologicznego jako części bezpieczeństwa międzynarodowego. Wobec tego państwa ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie swoim obywatelom efektywnej ochrony przed zagrożeniami ekologicznymi.

Bezpieczeństwo ekologiczne jest terminem złożonym i wieloznacznym, zależnym od sposobu podejścia, ponieważ może dotyczyć ekosystemu, regionu lub globu. W odniesieniu do ekosystemu przez bezpieczeństwo ekologiczne można rozumieć stan, w którym ryzyko zakłóceń jego składowych jest niewielkie. Natomiast w odniesieniu do kraju, regionu geograficznego czy innego obszaru na bezpieczeństwo ekologiczne trzeba spojrzeć przez pryzmat skutków zagrożeń w środowisku powodowanych przez procesy wytwarzania, transport, technologie przemysłowe. Bez względu na sposób oglądu zjawiska, zawsze wyłoni się ujemne oddziaływanie na środowisko i na człowieka skutków uwalniania do otoczenia przemysłowych środków promieniotwórczych, niebezpiecznych, toksycznych substancji chemicznych, czy innych pierwotnych lub wtórnych następstw katastrof ekologicznych i związanych z nimi zagrożeń [Poskrobko 2007: 206].

Próbując zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego uwzględnia się schemat: działanie negatywne – podmiot oddziaływania – skutek działania, w wyniku którego może nastąpić niebezpieczeństwo dla istot żywych będące efektem zmiany środowiska naturalnego. Definicję tą sformułować można następująco: „bezpieczeństwo ekologiczne to przeciwdziałanie skutkom przekształceń otaczającego środowiska naturalnego”.

Przy definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego widoczne są dwa nurty wynikające z różnych sposobów podejścia do zagadnienia. Pierwszy, negatywny – odwołuje się do źródeł zagrożeń i sposobów ich unikania, upatrującą źródeł zagrożeń w środowisku naturalnym, jak również w działalności podmiotów gospodarczych. Według tego podejścia bezpieczeństwo ekologiczne można zdefiniować, jako „likwidację lub zmniejszenie do minimum zagrożeń zdrowia i życia człowieka, których źródłem jest środowisko naturalne”. Podejście to sprawia, że przeciwdziałanie skutkom rozpoczyna się dopiero po zaistnieniu samego zjawiska zagrożenia, a właściwie zaistniałych szkód. Dlatego też bezpieczeństwo ekologiczne traktowane było, jako „prawne dążenie państw do ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzi przed antyekologicznymi działaniami innych państw”; nie uwzględniano przy tym możliwości przeciwdziałania im. Drugi nurt definiowania bezpieczeństwa ekologicznego – kreacyjny, traktuje je jako podejmowanie działań na forum międzynarodowym i wewnętrznym mających na celu kształtowanie pożądanego stanu środowiska naturalnego w celu zachowania warunków braku zagrożeń. Stąd zasadne jest ujmowanie bezpieczeństwa ekologicznego jako składowej bezpieczeństwa międzynarodowego, która poprzez interakcje z innymi składnikami polityki bezpieczeństwa promuje ład międzynarodowy bardziej zgodny z potrzebami człowieka. Innymi słowy, jeśli działalność człowieka jest źródłem zagrożeń ekologicznych, które w dodatku mają charakter transgraniczny, to należy podjąć

odpowiednie kroki, zarówno w ramach narodowej, jak i międzynarodowej polityki ekologicznej, prowadzące do eliminowania, bądź ograniczania ich skali i intensywności [Pronińska 2010: 320].

Bezpieczeństwo ekologiczne postrzegane jest również jako wyobrażenie praktycznej działalności człowieka, w tym jako kategoria polityki, i aby mówić o jego utrzymaniu w rozumieniu funkcjonowania określonych norm uzgodnionych w formie traktatów, czy rekomendacji działań związanych z odpowiednimi środkami i metodami ich użycia, zwraca się uwagę na:

- obszary środowiskowe, w których zamierza się osiągnąć stan bezpieczeństwa, a więc na atmosferę, hydrosferę, litosferę itp.,
- czynniki zagrożeń środowiska, które wywierają wpływ na jego stan,
- tendencje do rozwoju wypadków i katastrof, czyli inaczej kierunki oraz siłę oddziaływania ich negatywnych skutków przy jednoczesnej ocenie okoliczności, które sprzyjają lub nie sprzyjają ich wystąpieniu,
- przewidywanie i ocenę skutków negatywnych zjawisk degradacji środowiska w bliższej i dalszej perspektywie czasowej.

Bezpieczeństwo ekologiczne może być zachowane w przypadku stosowania przez wszystkich ustalonych zasad współpracy. Spośród nich szczególnie uwagę zwraca się na utrzymywanie istniejącego stanu środowiska naturalnego, przywracanie do normy zakłóconego stanu środowiska naturalnego i podejmowanie działań w celu jego poprawy.

Punktem odniesienia w wielu ujęciach definicyjnych bezpieczeństwa ekologicznego jest płaszczyzna człowiek–środowisko. W ramach tego ujęcia akcentuje się przede wszystkim wymiar społeczny (ludzki) problemów ekologicznych – środowisko naturalne jest dobrem samym w sobie, a jego degradacja będzie miała konsekwencje dla życia ludzi obecnie, jak i w przeszłości. Bezpieczeństwo ekologiczne definiowane jest zatem jako tworzenie warunków umożliwiających istnienie ludzkości czy przywracanie ładu w środowisku życia człowieka w taki sposób, by mógł on realizować swoje podstawowe potrzeby egzystencjalne. Innymi słowy, ujęcia tego rodzaju koncentrują się na określaniu relacji człowiek–środowisko, której zaburzenie może zagrozić rozwojowi człowieka i zbiorowości ludzkich, a nawet prowadzić do ich zniszczenia [Pronińska 2010: 318].

Ujęcie ekonomiczno-rozwojowe wskazuje na związki przyczynowo–skutkowe występujące między różnymi napięciami ekologicznymi a problemami rozwojowymi i gospodarczymi. Naruszenie stanu środowiska naturalnego generować może problemy bezpieczeństwa zarówno w skali wewnątrzpaństwowej, jak i międzynarodowej. Większość klęsk, katastrof i napięć ekologicznych ma charakter transgraniczny, mogą przyczyniać się do napięć w stosunkach między państwami, jak również skłaniać je do podjęcia wielostronnej współpracy międzynarodowej. W ujęciu geopolitycznym problematyka

ekologiczna traktowana jest jako źródło napięć w stosunkach międzynarodowych. Państwa z jednej strony rywalizują o deficytowe zasoby ekologiczne, a z drugiej same są źródłem ekologicznych zagrożeń bezpieczeństwa dla innych państw. Co więcej, zagrożenia transmitowane z zewnętrznego otoczenia państwa (przez wodę, ziemię, powietrze, ludzi) mogą mieć charakter intencyjny (np. zatrutowanie zbiorników wody pitnej) i nieintencjonalny (np. wyciek ropy naftowej). W skrajnym przypadku rywalizacja, względnie realizacja interesów narodowych w sferze bezpieczeństwa ekologicznego, może prowadzić do użycia siły [Pronińska 2010: 318–319].

Definicje bezpieczeństwa ekologicznego uwzględniającego jego wymiar militarny opisują związki między problemami ekologicznymi a konfliktami zbrojnymi, zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i wewnętrznym. Przykładowo mogą one być wynikiem deficytów ekologicznych powstałych w obrębie określonej społeczności. Uwypukla się przy tym negatywny wymiar militarny bezpieczeństwa ekologicznego – zagrożenia ekologiczne zewnętrzne i wewnętrzne o pochodzeniu antropogenicznym prowadzą do konfliktów; oraz pozytywny – państwa powinny współpracować i prowadzić odpowiednią politykę ekologiczną, aby zwiększyć swoje bezpieczeństwo.

Od lat 90. ubiegłego wieku dyskusyjna pozostaje kwestia, czy degradacja środowiska i deficyt surowców naturalnych prowadzą do konfliktów zbrojnych. Innymi słowy, badania koncentrują się wokół potencjalnych związków między wzrostem liczby ludności, degradacją środowiska, niedoborem surowców naturalnych, migracjami i konfliktami. Do pionierów tych badań należą m.in.: grupa skupiona wokół Thomas F. Homer-Dixon (Toronto Project on Environment and Acute Conflict) oraz grupa badawcza przy ETH Zürich, na czele z Kurtem R. Spillmannem i Günterem Bächlerem (Environmental Conflict Project, ENCOP). Co istotne, wraz ze wzrostem popularności polityki ochrony klimatu procesowi badawczemu poddana została także problematyka powiązań zmian klimatu i konfliktów (w tym konfliktów z użyciem siły).

W celu potwierdzenia tezy T.F. Homera-Dixona, że degradacja środowiska i deficyt surowców naturalnych powodują konflikty zbrojne, w ramach Toronto-Project przeprowadzona została analiza przypadków konfliktów ekologicznych w państwach rozwijających się. Rozważano przy tym sześć typów zmian w środowisku, które prowadzą do ograniczenia usług świadczonych przez ekosystemy: zmiana klimatu, dziura ozonowa, degradacja obszarów rolnych, deforestacja, degradacja zasobów wodnych, jak i wyczerpywanie się łowisk. Również ENCOP-Projekt oparł się na jakościowych studiach przypadków. Wychodząc od modelu zmian w środowisku naukowcy wypracowali następującą typologię konfliktów: konflikty centrum-peryferie, konflikty etniczne, konflikty spowodowane ruchami migracyjnymi, międzynarodowe konflikty o wodę i „konflikty o dalekosiężnych skutkach”.

Poniżej zostaną przedstawione niektóre wyniki badań zrealizowanych w ramach wspomnianych projektów:

- 1) degradacja środowiska i zasobów naturalnych może przyczynić się do powstawania konfliktów. W wielu jednak przypadkach środowisko nie jest pierwotną przyczyną, lecz jedynie katalizatorem istniejących kryzysów i konfliktów. Raczej lokalne zmiany wielkości łowisk, lasów, zasobów wodnych i obszarów rolniczych mają bezpośredni wpływ na konflikty niż globalne fenomeny, takie jak zmiana klimatu i dziura ozonowa. Innymi słowy, degradacja środowiska niezwykle rzadko prowadzi do bezpośredniej przemocy;
- 2) deficyt surowców naturalnych i degradacja środowiska mogą prowadzić do społecznych oraz ekonomicznych nierówności, które implikują konflikty:
  - *resource capture*: określone grupy społeczne podejmują próby korzystnego dla nich podziału surowców naturalnych względnie przejęcia nad nimi kontroli, podczas gdy inne grupy przeciwstawiają się temu,
  - ekologiczna marginalizacja: wzrost liczby ludności, degradacja zasobów naturalnych i ich nierówny podział przyczyniają się do zubożenia warstw społecznych. Utrata ważnych dla życia zasobów naturalnych prowadzi do gospodarczego upadku, osłabia instytucje państwowe i prowokuje konflikty,
  - migracja: ludzie migrują z przyczyn ekologicznych na inne obszary, które często są dotknięte kryzysami i konfliktami, gdzie dodatkowo przyczyniają się do powstawania nowych problemów ekologicznych;
- 3) zmiany w środowisku współistnieją z politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi przyczynami kryzysów i konfliktów. Wzrost liczby ludności, zwiększone zapotrzebowanie i nierównomierny podział utrudniają dysponowanie surowcami naturalnymi. Degradacja zasobów naturalnych może prowadzić do strat ekonomicznych i zmniejszać wpływy państwowe, co ogranicza zdolność działania i polityczną legitymację rządzących. Zmniejszające się zasoby naturalne nie mogą pokryć podstawowych potrzeb ludzkich, w efekcie czego wzrasta potencjał konfliktowy na tle ich podziału;
- 4) to czy ryzyka środowiskowe prowadzą do konfliktów zależy w znacznej mierze od społecznych uwarunkowań, które są określone przez historię konfliktów, tożsamość grup, organizację i uzbrojenie stron konfliktu, jak i instrumentalizację zasobów naturalnych dla realizacji interesów określonych grup. Przykładowo manifestowanie konfliktu o wodę warunkowane jest dostępem do zasobów wodnych, pozycją władzy i interesami stron konfliktu. Rolę odgrywają również percepcja i interpretacja zachowania innych aktorów;



- 5) rozwiązanie problemów środowiskowych przy użyciu siły zależy od takich czynników, jak rządowe struktury, instytucje i mechanizmy regulowania konfliktów. Przy czym słabe instytucje państwowe i struktury społeczno-ekonomiczne wzmacniają sytuacje konfliktowe;
- 6) bezpośredni związek między deficytem surowców naturalnych i konfliktami zbrojnymi jest trudny do udowodnienia [Homer-Dixon 1991: 76–116; 1994: 5–40; G. Bächler, K.R. Spillmann 1996].

Należy zgodzić się z opinią, że dotychczasowe badania ukazują, że kryzysy i konflikty spowodowane zmianami w środowisku pozostają jak dotąd regionalnie ograniczone i w większości przypadków nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

W.-D. Eberwein i S. Chojnacki następująco ujmują kwestię powiązania ochrony środowiska z bezpieczeństwem i konfliktem:

- Z zasady środowisko naturalne nie jest integralnym elementem polityki bezpieczeństwa. Staje się nim wtedy, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo poszczególnych państw, regionów czy systemu międzynarodowego z powodu deficytu surowców czy dewastacji środowiska i istnieje możliwość kolektywnego zastosowania siły.
- Deficyt surowców uwarunkowanych środowiskowo może zaostrzać istniejące konflikty. Przemoc w tym przypadku traktowana jest jako środek rozwiązania konfliktu. Błędne byłoby jednak określanie takich konfliktów mianem „konfliktów środowiskowych”. Chodzi raczej o specyficzny rodzaj problemu podziału władzy politycznej.
- Rosnąca dewastacja środowiska i częstotliwość katastrof zagraża możliwościom przeżycia społeczeństw słabych państw. Problemy ekologiczne mogą zaostrzyć warunkowane politycznie i społecznie nierówności. Określone warunki społeczne i polityczne są tym samym rozstrzygającymi determinantami przemocy.
- W jednakowym stopniu zagrożeniem są konflikty, w przypadku których dewastacja środowiska stosowana jest jako broń. Ich implikacjami mogą być migracje.
- Zintegrowanie bezpieczeństwa ekologicznego w polityce bezpieczeństwa jest trudne, ponieważ nie mieści się w schemacie tradycyjnej polityki bezpieczeństwa, tzn. nie przystaje do wzorca wróg–przyjaciół.
- Politycznie bezpieczeństwo ekologiczne jest trudne do opracowania: zmiany w systemie ekologicznym są długoterminowe i ciągłe, a zmiany polityczne następują krótkoterminowo i są raczej nagłe. Z bezpieczeństwem ekologicznym nie jest powiązany „obraz wroga”, a szkody środowiskowe są nierównomiernie rozłożone [2001: 2–3].

M. Pietraś w definiowaniu bezpieczeństwa ekologicznego wyodrębnia trzy zasadnicze nurty. Pierwszy skupia uwagę na bezpośrednich relacjach

człowiek–środowisko naturalne. W układach tych środowisko naturalne jest systemem podtrzymującym życie i główną wartością chronioną. Drugi nurt „kojarzy bezpieczeństwo ekologiczne ze świadomymi, celowymi działaniami, zapobiegającymi niekorzystnym dla ludzi zmianom ekologicznym”. Najważniejszą cechą trzeciego kierunku definiowania bezpieczeństwa ekologicznego „jest odwoływanie się do antropo-genetycznego charakteru zmian ekologicznych i na tej podstawie poszukiwanie możliwości zapewnienia bezpieczeństwa w tej dziedzinie poprzez ewolucję stosunków i działań, zarówno w wymiarze wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym” [Pietraś 2000: 82].

W ujęciu K. Pronińskiej „bezpieczeństwo ekologiczne to taki stan stosunków człowiek–środowisko, w którym eliminowane są zagrożenia ekologiczne o charakterze wewnętrznym oraz transgranicznym, wywołane zarówno przez procesy naturalne, jak i działalność człowieka (intencyjną i nieintencyjną), a wpływające na funkcjonowanie i rozwój państwa oraz społeczeństwa, a także stabilność i bezpieczeństwo międzynarodowe” [2010: 320].

R. Molvaer definiuje bezpieczeństwo ekologiczne jako „bezpieczeństwo środowiska naturalnego przed takim sposobem jego użytkowania i jego degradacją, że w efekcie może zagrażać istnieniu ludzi i społeczeństw” [1991: 175].

G. Prins, w rozumieniu bezpieczeństwa ekologicznego, zwraca uwagę na świadome i celowe działania, które podporządkowane są zapobieganiu niekorzystnym zmianom w środowisku. W jego ocenie „bezpieczeństwo ekologiczne” oznacza likwidowanie cech zwiększających zmiany w środowisku naturalnym [1993: 14].

T. Bojar-Fijałkowski „badając pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego, wyodrębnia dwie kategorie działań: 1) czynności na rzecz przeciwdziałania powstawaniu i likwidacji zagrożeń środowiska jako następstwa działań człowieka oraz 2) czynności podejmowane w celu przeciwdziałania i likwidacji zagrożeń dla życia i zdrowia człowieka, które są wynikiem zdarzeń przyrodniczych” [2007: 161].

Według B. Poskrobko bezpieczeństwo ekologiczne to „takie kształtowanie stosunków naturalnych i społecznych w biosferze Ziemi, które tworzą właściwe warunki życia dla całej ludzkości, nie podważając zarazem podstaw życia na naszej planecie”. Stanowi ono przeciwieństwo lokalnej i globalnej katastrofy ekologicznej, wyrażając porządek i ład panujący w środowisku, w którym żyje również człowiek. Spotykane w literaturze definicje bezpieczeństwa ekologicznego można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należy zaliczyć definicję eksponującą potrzebę działań na rzecz likwidacji lub zmniejszenia do minimum zagrożeń spowodowanych przez skażenia i dewastację środowiska, do drugiej zaś wskazującą na potrzebę

ochrony przed naturalnymi czynnikami przyrodniczymi, mogącymi zagrozić egzystencji człowieka. Rodzi to dwa różne podejścia do budowy systemu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Pierwszy nurt zajmuje się relacją: społeczeństwo - środowisko – człowiek. Zapewnienie bezpieczeństwa w tym ujęciu jest równoważne eliminacji niekorzystnego wpływu zmian – zarówno na biosferę, jak i na antroposferę – dokonywanych w przyrodzie na skutek rozwoju cywilizacyjnego oraz zapewnienie takiej skali ingerencji, aby stan środowiska nie pogarszał się, a przyrodnicze podstawy funkcjonowania ekosystemów nie zostały naruszone. W drugim podejściu bezpieczeństwo ekologiczne interpretuje się jako ochronę człowieka przed ekstremalnymi stanami środowiska – naturalnymi katastrofami [2007: 206–207].

Do najważniejszych zasad bezpieczeństwa ekologicznego, zalicza się następujące reguły:

- równego bezpieczeństwa;
- zakazu tzw. agresji ekologicznej, polegającej na kierowaniu zanieczyszczeń lub radioaktywnych, szkodliwych odpadów na obce tereny;
- monitoringu uzgodnionych kwestii dotyczących polityki ochrony środowiska przyrodniczego;
- wzajemnej wymiany informacji na temat sytuacji ekologicznej w wymiarze krajowym, regionalnym, jak i międzynarodowym;
- zapobiegania możliwym szkodom transgranicznym w środowisku, odchodząc od dotychczasowego schematu prawnego typu „reagować – korygować” na rzecz modelu „przewidywać – zapobiegać”;
- kooperacji;
- współpracy naukowo-technicznej w dziedzinie ochrony środowiska;
- pokojowego rozwiązywania międzynarodowych konfliktów dotyczących szkód w środowisku;
- międzynarodowej odpowiedzialności za środowisko, które stanowi dobro globalne;
- samopodtrzymującego się rozwoju (ekorozwoju) – zapobieganie degradacji przyrody z punktu widzenia ekonomicznego jest korzystniejsze, niż usuwanie powstałych szkód;
- prawo do korzystnego środowiska, przysługujące zarówno wszystkim jednostkom (obywatelom), jak i państwom [Cieślarczyk 2006: 146].



## Rozdział 7.

# Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego

---

### 7.1. Pojęcie i istota bezpieczeństwa energetycznego

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego, elementem jego ogólnej dynamiki i ważnym składnikiem potencjału gospodarczego państwa, „gdyż zaspokojenie potrzeb odbiorców energii pozwala na funkcjonowanie szeroko pojętej gospodarki” [Krasnodębski 2013].

Analizując kryteria bezpieczeństwa ekonomicznego uwagę poświęca się kwestiom bezpieczeństwa energetycznego państwa z następujących przyczyn:

- po pierwsze, energia musi być dostępna w sposób ciągły, także w czasie kryzysów politycznych lub gospodarczych, w wymiarze krajowym bądź globalnym. „Nawet chwilowe przerwy w dostawach energii wiążą się z bardzo wysokimi kosztami we wszystkich sektorach gospodarki narodowej i dziedzinach życia społecznego”,
- po drugie, istnieje ścisły związek między bezpieczeństwem energetycznym a militarnym bezpieczeństwem państwa,
- po trzecie, eksporterami surowców energetycznych – przede wszystkim ropy naftowej, gazu ziemnego – są państwa położone w niestabilnych regionach (gospodarczo, politycznie lub/i militarnie), co sprawia, że bezpieczeństwo energetyczne poszczególnych państw powiązane jest ściśle z bezpieczeństwem międzynarodowym [Gradziuk 2003: 71–72].

Brak jednej powszechnie akceptowanej definicji bezpieczeństwa energetycznego wynika z faktu odmiennego sposobu postrzegania tego zjawiska przez różnych uczestników światowego rynku energii. Definicje mogą

dotyczyć różnych aspektów bezpieczeństwa energetycznego, tzn. inaczej jest ono definiowane w ramach dyskusji o kwestiach krótkoterminowych, takich jak np. ryzyko wstrzymania dostaw nośników energii przez głównych producentów; inaczej natomiast z uwzględnieniem perspektywy długoterminowej, np. kwestia wyczerpywania się zasobów surowców energetycznych i wzrost cen tych surowców. Również definiowanie bezpieczeństwa energetycznego, a w szczególności instrumentów mających na celu jego zapewnienie, będzie różne z perspektywy politologów i ekonomistów.

Bezpieczeństwo energetyczne można zdefiniować jako „stałą dostępność przystępnej cenowo energii, pochodzącej z różnych źródeł, spełniające odpowiednie parametry jakościowe i ekologiczne”. Definicja ta ukazuje jednocześnie trzy kluczowe wymiary koncepcji bezpieczeństwa energetycznego – ekonomiczny, geostrategiczny i ekologiczny [Pronińska 2009: 267].

Najogólniej można przyjąć, że na istotę bezpieczeństwa energetycznego składa się:

- zabezpieczenie dostaw energii pod różną postacią w ilości pokrywającej popyt,
- konieczność zapewnienia dostaw w wysokości gwarantującej trwały rozwój gospodarczy państwa,
- konieczność zapewnienia dostaw do odbiorców końcowych,
- czynnik cenowy,
- konieczność utrzymania infrastruktury kluczowej dla zaopatrzenia odbiorców w energię, jak również zagwarantowania bezpieczeństwa kluczowych elementów infrastruktury,
- zmniejszenie wrażliwości gospodarek poszczególnych krajów na groźby i presje wywierane przez głównych producentów surowców energetycznych, przeciwdziałanie występowaniu sytuacji kryzysowych oraz minimalizowanie negatywnego wpływu potencjalnych kryzysów na rozwój gospodarczy.

Wobec powyższego dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego znaczenie mają:

- ilość i jakość zasobów surowców energetycznych,
- geograficzna struktura importowanych surowców energetycznych,
- stan infrastruktury energetycznej państwa,
- potencjał gospodarki umożliwiający przetworzenie surowców energetycznych,
- zdolność do racjonalizacji i oszczędności energii przy uwzględnieniu wymogów ochrony środowiska.

Bezpieczeństwo energetyczne jest złożoną kategorią, w której wyróżnić można bezpieczeństwa częściowe, stanowiące o rozpatrywanym wymiarze bezpieczeństwa energetycznego.

Na początek należy wyróżnić bezpieczeństwo energetyczne wewnętrzne (zrównoważenie popytu i podaży, z uwzględnieniem środowiska, konsumentów oraz politycznych i ekonomicznych wymogów) i zewnętrzne (zapełnienie luki wynikającej z różnicy pomiędzy krajową produkcją a krajowymi potrzebami). W pierwszym wypadku istotne są takie czynniki, jak: odporność systemu energetycznego na ewentualne strajki, problem zagrożeń infrastruktury energetycznej powodowanych przez terroryzm i powstałych w wyniku klęsk żywiołowych. Natomiast w drugim – stabilne warunki importu surowców i energii przy zachowaniu konkurencyjnych cen. Chodzi więc o zapewnienie odpowiedniego rodzaju energii i wymaganej jakości, realizowanych przez dywersyfikację kierunków dostaw oraz rodzajów nośników energii.

Z powyższym koresponduje podział ze względu na źródło zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego. Do grona zagrożeń wewnętrznych bezpieczeństwa energetycznego zaliczyć należy wszystkie te, które wynikają z wadliwej technicznie infrastruktury energetycznej znajdującej się wewnątrz danego kraju, niewystarczających mocy produkcyjnych, przesyłowych, ale także wewnętrznych zamieszek oraz strajków pracowników sektora paliwowo-energetycznego. Zewnętrzne źródła zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego obejmują wszelkie wydarzenia (natury technicznej, ekonomicznej, geologicznej, politycznej, terrorystycznej), które przyczyniają się do poważnych zakłóceń dostaw surowców do danego kraju (zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego państwa) bądź światowych rynków (zagrożenie globalnego bezpieczeństwa energetycznego) [Pronińska 2012: 310].

W zależności od pozycji zajmowanej przez podmiot na światowym rynku energetycznym, wyróżnia się:

- bezpieczeństwo energetyczne państw-konsumentów – dla konsumentów pozbawionych własnych zasobów i zmuszonych do importu ryzyko będzie wiązało się z przerwaniem dostaw paliw kopalnych, ze wzrostem cen ropy naftowej lub gazu ziemnego, bądź zakłóceniem relacji politycznych z państwem-dostawcą;
- bezpieczeństwo energetyczne państw-producentów – dla państw produkujących i eksportujących surowce zagrożeniem będzie redukcja zużycia paliw kopalnych przez konsumentów, względnie bojkotowanie określonych producentów;
- bezpieczeństwo energetyczne państw tranzytowych – państwa tranzytowe mają mniejsze możliwości oddziaływania, aczkolwiek stanowią istotny element rynku energii [Kaczmarek 2010: 15].

W ramach kryterium przedmiotowego wyróżnia się następujące aspekty bezpieczeństwa energetycznego:



- aspekt geopolityczny – odnosi się przede wszystkim do skutków zależności od importu surowców, wykorzystania eksportu surowców jako instrumentu polityki zagranicznej,
- aspekt ekonomiczny – w przypadku konsumenta oznacza możliwość nabycia potrzebnej ilości energii za przystępną cenę, zaś z perspektywy producenta możliwość zbytu surowców po korzystnej cenie. Istotnym elementem jest makroekonomiczny efekt wysokich cen surowców i potencjalne straty w wyniku przerw w ich dostawach,
- aspekt ekologiczny oznacza konieczność uwzględniania skutków przyjęcia konkretnego modelu mieszanki energetycznej dla środowiska naturalnego,
- aspekt infrastrukturalny – odnosi się do dbałości o infrastrukturę energetyczną oraz jej rozbudowę tak, aby nie stwarzała zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego. To także kwestia przygotowania na wypadek dłuższej przerwy w dostawach energii [Kaczmarek 2010: 15–16],
- aspekt geologiczny dotyczy możliwości podtrzymania wydobycia w dłuższej perspektywie czasowej,
- wymiar kryzysowy dotyczy mechanizmów identyfikujących zagrożenia i sposoby reagowania w momencie ich wystąpienia,
- aspekt technologiczny oznacza zachowanie standardów jakości energii, wykorzystanie nowych technologii i alternatywnych źródeł energii. „Bezpieczeństwo technologiczne może być osiąganе poprzez trzy kolejne stopnie: dostęp do wiedzy i współczesnych technologii bez ograniczeń formalnych; zdolność zastosowania najnowszych technologii i ich wykorzystania (poziom kwalifikacji osób w zakresie projektowania i eksploatacji systemów wykorzystujących te technologie); zdolność tworzenia nowych, własnych technologii i ich rozpowszechniania (nauka, prace badawcze, patenty, wdrożenia)”.
- aspekt instytucjonalny – tworzenie instytucji wewnętrznych i międzynarodowych, których zadaniem jest opracowanie i wdrażanie zasad bezpieczeństwa energetycznego. Do tego rodzaju instytucji zalicza się dialogi energetyczne prowadzone między importerami i eksporterami oraz krajami tranzytowymi, organizacje zrzeszające producentów (OPEC) i konsumentów (IEA) oraz normy prawa krajowego i międzynarodowego (dyrektywy UE, pakiety energetyczno-klimatyczne) [Pronińska 2012: 307–308].

Ze względu na rodzaj nośników energii wyodrębnia się:

- bezpieczeństwo naftowe, odnoszące się przede wszystkim do zagrożeń związanych z zaopatrzeniem w ropę naftową;
- bezpieczeństwo elektroenergetyczne, które wiąże się z niezawodnością dostaw energii elektrycznej;

- bezpieczeństwo gazowe, związane głównie z zaopatrzeniem w gaz ziemny;
- bezpieczeństwo zaopatrzenia w paliwa stałe, jak węgiel kamienny lub brunatny.

Ze względu na miejsce badania jego stanu – można wyodrębnić:

- bezpieczeństwo zaopatrzenia w nośniki energii,
- bezpieczeństwo produkcji energii,
- bezpieczeństwo przesyłu,
- bezpieczeństwo dystrybucji oraz
- bezpieczeństwo sprzedaży energii.

Za podstawowy podmiot bezpieczeństwa energetycznego uznaje się państwo. O słuszności tej tezy świadczy:

- po pierwsze, szczególny charakter dóbr, jakich dotyczy bezpieczeństwo energetyczne. Energia w przeważającej większości przypadków musi być dostarczana w sposób ciągły, nawet w przypadku zaistnienia kryzysu politycznego lub gospodarczego o zasięgu lokalnym lub międzynarodowym. Przerwy w dostawach energii wiążą się prawie zawsze z bardzo wysokimi kosztami, które mają wpływ nie tylko na prawidłowe funkcjonowanie gospodarki, lecz także na właściwy wzrost poziomu życia, ponieważ żadne społeczeństwo nie może prawidłowo się rozwijać bez bezpiecznych i stabilnych źródeł energii. Jest to więc produkt strategiczny, dlatego zapewnienie dostaw powinno zająć jedno z pierwszych miejsc w hierarchii ważności celów i zadań państwa.
- po drugie, specyfika międzynarodowego rynku surowców energetycznych, przede wszystkim ropy naftowej i gazu ziemnego. Obecnie głównymi eksporterami tego rodzaju nośników energii pierwotnej są państwa położone w regionach niestabilnych politycznie i militarnie. Bezpieczeństwo energetyczne powiązane jest ściśle ze stanem bezpieczeństwa międzynarodowego, którego głównymi modelatorami są państwa. Państwo jest podmiotem najbardziej predestynowanym do jego ochrony. Posiada bowiem środki i instrumenty, takie jak polityczne oddziaływanie na forum globalnym czy członkostwo w organizacjach międzynarodowych, a w ostateczności nawet swój potencjał militarny, które mogą realnie zapobiegać zagrożeniom” [Domagała 2008: 26 i n.].

W ramach wymiaru podmiotowego bezpieczeństwa energetycznego wyodrębnia się:

- władzę ustawodawczą, która określa ramy prawne dla polityki energetycznej uwzględniające wymogi regulacyjne UE,
- władzę wykonawczą: rząd ustalający cele i zasady funkcjonowania rynku energetycznego i jego terenowe agendy oraz jednostki samorządu terytorialnego, które realizują politykę energetyczną. Jednostki samo-

rządu terytorialnego odgrywają istotną rolę, która przejawia się w planowaniu i zaopatrywaniu mieszkańców w energię elektryczną i ciepłą oraz paliwa gazowe,

- przedsiębiorstwa energetyczne, tj. podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, powinny prowadzić działalność gospodarczą i kierować własnym rozwojem zgodnie z zasadami bezpieczeństwa energetycznego,
- odbiorcy energii: podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa), instytucje (np. samorządy) i osoby prywatne (gospodarstwa domowe) są pozbawieni instrumentów prawnych umożliwiających działanie w sferze bezpieczeństwa energetycznego, a co za tym idzie nie są nałożone na nie związane z tym obowiązki. Bezpieczeństwo energetyczne odbiorców polega „na określeniu stopnia gwarancji dostępu lub zaopatrzenia w niezbędne dla funkcjonowania odbiorców formy energii, przy uwzględnieniu takich elementów, jak racjonalnie określona i stabilna cena, możliwość swobodnego wyboru dostawcy oraz wysoka jakość dostarczanego produktu” [Domagała 2008: 31].

Zaopatrzenie gospodarek i konsumentów w stosowną, co do wielkości i jakości, ilość energii ma wymiar ekonomiczny, ekologiczny i polityczny.

Wymiar polityczny bezpieczeństwa energetycznego polega przede wszystkim na realizowaniu działań, zmierzających do wyeliminowania bądź ograniczenia możliwości wywierania presji politycznej przez podmioty mające status dostawcy energii. Celem tychże działań jest także osiągnięcie stabilnego i pewnego dostępu do źródeł nośników energii poprzez ustanowienie prawidłowych relacji politycznych z państwami dysponującymi zasobami nośników energii pierwotnej oraz państwami, przez których terytoria odbywa się transport tych nośników. Konieczne są działania zapobiegające ewentualnym próbom wykorzystywania przez te państwa posiadanych zasobów do realizacji partykularnych celów w polityce międzynarodowej.

Najważniejsze instrumenty służące zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa energetycznego, odnoszące się do politycznego wymiaru, są następujące:

- dywersyfikacja źródeł dostaw energii. Wyraża się ona poprzez stopień i stan zróżnicowania dostaw paliw i energii. Przyczyny jej realizacji skupiają się wokół konieczności racjonalizacji kosztów zaopatrzenia w energię; konieczności kształtowania odpowiedniej struktury nośników energii wchodzących w skład bilansu paliwowo-energetycznego i osiągnięcia pożądanego stopnia niezależności względem dominujących dostawców,

- umowy międzynarodowe regulujące zasady funkcjonowania ponadnarodowego systemu energetycznego. Umowy bilateralne, zawierane są najczęściej między państwem – eksporterem i importerem surowców energetycznych, dotyczą gwarancji dostaw i rozwoju współpracy w dziedzinie transferu technologii i rozbudowy infrastruktury technicznej. Natomiast umowy wielostronne są efektywnym sposobem regulacji zagadnień związanych z kształtowaniem stabilności bezpieczeństwa energetycznego, jest budowa wielostronnego porozumienia na płaszczyźnie międzynarodowej,
- członkostwo w organizacjach międzynarodowych, takich jak Międzynarodowa Agencja Energii (IEA, założona w 1974 r.), której najistotniejsze są zasady dotyczące utrzymywanych wielkości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw oraz organizacyjne, a także prawne procedury oraz struktury związane z reagowaniem w sytuacjach kryzysowych. IEA przygotowuje raporty na temat polityki energetycznej państw członkowskich i państw–dostawców surowców energetycznych czy IRENA (powołana w 2010 r.), której aktywność koncentruje się wyłącznie na odnawialnych źródłach energii. Celem organizacji jest wspieranie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, co jest istotne z uwagi na ogromny potencjał odnawialnych energii i ich relatywnie mały udział w konsumpcji energii pierwotnej w wymiarze globalnym,
- utrzymywanie z państwami–eksporterami uprzywilejowanych stosunków, określanych mianem partnerstwa strategicznego,
- dialog krajów eksportujących i importujących surowce energetyczne, prowadzony w ramach międzynarodowych forów energetycznych (Międzynarodowe Forum Energetyczne – IEF, platforma dyskusji producentów i konsumentów ropy naftowej oraz gazu ziemnego, co dwa lata odbywają się konferencje z udziałem właściwych ministrów),
- udział w międzynarodowych inicjatywach na rzecz rozwoju i rozpowszechniania technologii energetycznych przyjaznych dla klimatu (Clean Energy Ministerial Meeting, CEM, które stało się globalnym forum technologicznej współpracy w dziedzinie energii),
- prowadzenie wspólnej polityki energetycznej poprzez grupę odbiorców energii, grupę dostawców i odbiorców energii lub wielką organizację, np. UE,
- zawieranie długookresowych umów na dostawy surowców energetycznych. Długookresowe umowy mają szerokie zastosowanie przede wszystkim w przypadku rynku gazu ziemnego. Jego przesył wymaga stworzenia kosztownej infrastruktury, stąd nieprzyjemne kroki ze strony dostawcy byłyby dla niego samego niekorzystne ekonomicznie. Tym bardziej, że eksporterzy tego surowca (np. Rosja) są często w dużym stopniu uzależnieni od dochodów z jego sprzedaży [Gradziuk 2003: 75],

- budowa wspólnej infrastruktury energetycznej; udział w przedsiębiorstwach energetycznych w kraju dostawcy i państwach tranzytowych,
- ograniczanie dostępu podmiotów zagranicznych do wewnętrznego rynku energii. Z jednej strony obserwujemy powrót do „surowcowego nacjonalizmu” przez niektórych producentów, jak np. Rosję, z faktycznym upaństwowieniem wydobywania surowców, przy równoczesnym wypieraniu zachodnich koncernów z istniejących, bądź nowych projektów naftowo-gazowych. Z drugiej, wraz z liberalizacją rynku energii w państwach członkowskich UE, zmniejsza się rola państwa na rynku dostaw energii, a udział inwestorów zagranicznych rozpatrywany jest przede wszystkim z punktu widzenia korzyści ekonomicznych,
- tworzenie rezerw surowców energetycznych (głównie ropy naftowej), zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z innymi państwami, które pozwalają uniknąć krótkookresowych zakłóceń/przerw w zaopatrzeniu w energię,
- odpowiedni system nadzoru i regulacji rynku energetycznego oraz właściwa infrastruktura techniczna niezbędna do prawidłowego funkcjonowania systemów przesyłowych i produkcyjnych,
- ograniczanie zależności od dostawców surowców energetycznych poprzez rozwijanie technologii wykorzystujących rodzime zasoby odnawialne oraz technologie zmierzające do oszczędnego użytkowania surowców, względnie umożliwiające szybsze przystosowywanie się gospodarki w przypadku ich tymczasowych braków [Gradziuk 2003: 74–75].

Wymiar gospodarczy bezpieczeństwa energetycznego polega przede wszystkim na stworzeniu prawidłowych ram funkcjonowania sektora energetycznego będącego integralnym elementem gospodarki państwa. Przy określaniu właściwego stanu bezpieczeństwa energetycznego, w wymiarze gospodarczym, uwzględnia się następujące czynniki:

- stopień zrównoważenia popytu i podaży na paliwa oraz energię,
- struktura bilansu energetycznego, która obrazuje znaczenie poszczególnych pierwotnych nośników energii dla gospodarki,
- zadowalający stopień dywersyfikacji źródeł dostaw przy uzasadnionym poziomie kosztów,
- należyty stan techniczny i wysoka sprawność urządzeń oraz instalacji, w których następuje przemiana energetyczna nośników energii, a także systemów przesyłowych, transportowych i dystrybucyjnych paliw oraz energii,
- odpowiednio wysoki stan zapasów paliw, w ilości zapewniającej ciągłość dostaw do odbiorców,
- właściwe warunki ekonomiczne funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych i ich zadowalające wyniki finansowe,

- dobra kondycja ekonomiczno-finansowa odbiorców paliw i energii; wysoki poziom regionalnego bezpieczeństwa energetycznego, czyli zdolność do zaspokajania potrzeb energetycznych na poziomie społeczności lokalnych [Domagała 2008: 48],
- minimalizacja kosztów nośników energii, poziom cen dostarczanych paliw i energii, które w bezpośredni sposób wpływają na ich ekonomiczną dostępność dla odbiorców końcowych, a także skłaniają eksporterów do prowadzenia bardziej kooperacyjnej, bądź bardziej nacjonalistycznej polityki energetycznej,
- wysoka sprawność i niskie koszty transportu oraz przetwarzania energii,
- racjonalne użytkowanie energii w procesach technologicznych [Bartodziej, Tomaszewski 2009: 136],
- liberalizacja rynku energetycznego, która zwiększa bezpieczeństwo zaopatrzenia poprzez wzrost liczby dostawców energii oraz uelastycznienie systemu funkcjonowania rynku energetycznego. Większa liczba dostawców oznacza nie tylko mniejsze uzależnienie od pojedynczego dostawcy, ale przede wszystkim poprawę efektywności wytwarzania energii oraz konkurencyjne ceny [Gradziuk 2003: 76–77],
- obniżanie energochłonności gospodarki narodowej. Do najważniejszych czynników wpływających na poziom energochłonności zalicza się poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, strukturę produkcji i konsumpcji pierwotnych nośników energii, własną bazę surowców energetycznych, nowoczesność stosowanych technologii, dzięki którym możliwe jest ograniczanie strat podczas przesyłania energii i zmniejszenie zużycia nośników energii, zmianę struktury gospodarki, polegającą m.in. na wycofywaniu energochłonnej produkcji i rozwój sektora usług,
- rozwój innych źródeł energii. Inwestowanie w odnawialne źródła energii jest szczególnie istotne w państwach nieposiadających własnych zasobów surowców energetycznych i uzależnionych od ich importu. Jednak największym ograniczonym w zakresie rozwoju i wykorzystania alternatywnych źródeł energii jest wysoki koszt uzyskania energii w porównaniu do metod opartych na tradycyjnych nośnikach. Wiąże się on m.in. z budową kosztownej infrastruktury, wysokim kosztem początkowym, przy bardzo długim okresie zwrotu z inwestycji, problemami sezonowymi w przypadku korzystania z energii słonecznej i wiatrowej,
- trendy podażowo-popytowe na światowym rynku energetycznym, które ukazują skalę potrzeb energetycznych i inwestycyjnych, odpowiednio głównych regionów konsumpcji oraz produkcji surowców energetycznych,
- relacje między konsumpcją energii a wzrostem gospodarczym, z którymi globalne i regionalne bezpieczeństwo ekonomiczne i energetyczne są nierozzerwalnie powiązane [Pronińska 2012: 306–307].

Wymiar ekologiczny bezpieczeństwa energetycznego dotyczy ograniczania negatywnych skutków oddziaływania na środowisko naturalne na wszystkich etapach gospodarowania energią, tj. pozyskiwania nośników energii, ich przetwarzania i transportu oraz konsumpcji. Przetwarzanie oraz użytkowanie wszelkich form energii pochodzącej z paliw kopalnych prowadzi do: emisji gazów i pyłów do atmosfery, wytwarzania odpadów stałych, zanieczyszczania wód powierzchniowych, wprowadzania do atmosfery ciepła i wody [Bartodziej, Tomaszewski 2009: 108]. Zagrożenia związane z eksploatacją tych nośników to przede wszystkim: degradacja krajobrazu naturalnego, powstawanie naprężeń w górotworze, będących przyczyną występowania szkód górniczych, zapylenie powietrza, osuszanie warstw wodonośnych oraz zasługujące na szczególną uwagę niebezpieczeństwo wyczerpania nieodnawialnych zasobów energetycznych. Również odnawialne źródła energii nie są wolne od negatywnych oddziaływań na środowisko, np. zmiana stosunków wodnych w przypadku wybudowania elektrowni wodnych, zmiany krajobrazowe i hałas w przypadku elektrowni wiatrowych. Zagrożenia występują również w przypadku transportu (przesyłu) i magazynowania energii oraz jej nośników: niebezpieczeństwa związane z logistyką surowców energetycznych (np. transport ropy naftowej i LNG drogą morską) oraz atakami terrorystycznymi. Infrastruktura przesyłowa, tj. gazociągi, ropociągi i sieci elektroenergetyczne, często stają się przyczyną niepożądanego oddziaływania na środowisko, jak np. zmiany krajobrazowe związane z rozbudową sieci, rozszczelnienia zbiorników magazynowych. Również konsumpcja energii końcowej nie jest wolna od szkodliwego oddziaływania na środowisko. Charakterystyczne dla tego obszaru gospodarowania energią są takie rodzaje zagrożeń, jak nadmierny poziom hałasu urządzeń i ich niezadowalająca sprawność energetyczna.

Przestrzenny wymiar bezpieczeństwa energetycznego związany jest z lokalizacją potencjalnych zagrożeń. Wyróżnia się bezpieczeństwo energetyczne na poziomie:

- lokalnym – bezpieczeństwo energetyczne polega na zapewnieniu właściwego zaopatrzenia w energię poszczególnych członków społeczności lokalnej i jest jednym z podstawowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- krajowym (państwa) – bezpieczeństwo energetyczne obejmuje całość kształt przedsięwzięć związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania rynku energetycznego,
- międzynarodowym – odnosi się do problemów energetycznych dotyczących większej liczby państw.



## 7.2. Czynniki wpływające na bezpieczeństwo energetyczne

Mamy do czynienia z wielością i różnorodnością czynników wpływających na bezpieczeństwo energetyczne. Można je zdefiniować jako zbiór elementów, które w sposób bezpośredni lub pośredni wpływają na proces zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa. Należy do nich zaliczyć:

- dostęp do pierwotnych nośników energii na poziomie pozwalającym zaspokoić popyt, z uwzględnieniem rozwoju technologii, jaki cechuje dany kraj,
- zdolność rzetelnego prognozowania rozwoju technologii umożliwiając efektywne wykorzystanie energii pierwotnej po stronie jej zagospodarowania i wykorzystania,
- samowystarczalność energetyczna (stosunek ilości energii pozyskanej w kraju do ilości energii zużywanej),
- lokalizacja i wykorzystanie rodzimych i zagranicznych źródeł zaopatrzenia w surowce (w tym stopień ich dywersyfikacji),
- zawarte kontrakty na dostawy surowców energetycznych (zwłaszcza kontrakty wieloletnie),
- poziom rozwoju środków transportu i przeładunku nośników energii i zaawansowania technologii transportu i przeładunku,
- stan techniczny systemu zaopatrzenia i formy własności jego infrastruktury,
- poziom uzależnienia technologii przetwórczych od określonych kierunków dostaw surowca oraz wrażliwość na zakłócenia dostaw,
- technologie transportu nośników użytkowych oraz bieżącego bilansowania podaży i popytu, w podziale na transport długo- (przesyłu) i krótkodystansowy (rozdzielu) oraz stopień ich dostosowania do lokalizacji źródeł i centrów odbioru,
- rozwój i przepustowość krajowych i międzynarodowych systemów energetycznych (gazociągi i systemy elektroenergetyczne),
- możliwości magazynowania surowców i energii,
- jakość regulacji prawnych dotyczących zasad funkcjonowania sektora energetycznego,
- klarowny podziału kompetencji i koordynacja działań podmiotów i instytucji odpowiedzialnych za kreowanie i realizowanie bezpieczeństwa energetycznego [Kowalak 2005].

Bezpieczeństwo energetyczne państwa zależy również od międzynarodowej sytuacji energetycznej i dotyczy zarówno tych nośników, których zasobami określone państwo dysponuje, jak i importowanych. Należy jednak podkreślić, że większość czynników występujących w państwach, bądź regionach o znacznym wydobyciu surowców energetycznych ma wpływ na

światowy rynek energii, wywołując np. wzrost cen paliw kopalnych, podczas gdy te same czynniki występujące w innych regionach świata, mogą mieć znaczenie o charakterze ograniczonym do danego obszaru [Ciborski 2006: 129].

Dostępność nośników importowanych mierzy się w kategoriach ekonomicznych oraz politycznych. W przypadku tych pierwszych uwzględnia się cenę kształtowaną na rynku światowym i w kontraktach dwustronnych, poziom nakładów inwestycyjnych niezbędnych dla zapewnienia transportu oraz warunki techniczne dostawy surowców energetycznych. Nie do przecenienia jest światowa koniunktura na nośniki energii i ich dostępność na rynkach globalnych – zarówno w odniesieniu do tej części, której zapotrzebowanie wykracza poza zasoby krajowe, jak i do zasobów krajowych. Natomiast polityczne znaczenie posiada stabilność państwa–dostawcy, jakość stosunków politycznych i gospodarczych z państwem–dostawcą, pozycja dostawcy na rynku, sposób dostawy (poprzez sieć, transportem morskim, kolejowym lub drogowym), relacje z państwami, przez których terytorium przebiegają trasy transportu nośników energii, w kontekście ich skłonności do wykorzystywania posiadanych zasobów, jako czynnika realizacji własnych celów w polityce międzynarodowej, poziom prawdopodobieństwa zakłócenia/odcięcia dostaw ze względu na sytuację wewnętrzną w kraju wydobywania lub w krajach tranzytowych, wykorzystanie nośnika energii dla celów polityki zagranicznej realizowanej przez kraj wydobywania lub kraj tranzytowy, struktura właścicielska firm dysponujących zasobami i dysponujących (operujących) trasami transportu nośników energii oraz poziom prawdopodobieństwa zmiany warunków handlowych dostawy (ich zaostrożenia nieuzasadnionego względami handlowymi) powodowanej względami politycznymi [Kowalak 2005; Bartodziej, Tomaszewski 2009: 44, 55].

Każde istotne wydarzenie o charakterze politycznym może spowodować wzrost ceny ropy naftowej, a następnie gazu ziemnego. Zmiany na rynkach paliw i energii powiązanych z rynkami finansowymi powodują określone skutki dla gospodarki narodowej państwa. Bezpośrednią reakcją na zmiany cen surowców energetycznych są m.in. zmiany stopy inflacji.

Wpływ na bezpieczeństwo energetyczne mają również czynniki klimatyczne (np. wpływ huraganu Katrina w 2005 r. w Zatoce Meksykańskiej na rynek ropy naftowej) i społeczne (blokady terminali, blokady rurociągów surowcowych bądź blokady dróg, co wpłynąć może na ciągłość dostaw paliw realizowanych coraz częściej w systemie *just in time*), poziom świadomości społecznej i wykształcenie społeczeństwa, poziom badań naukowych w sektorze energii oraz innowacyjność technologiczna i zdolność przystosowania gospodarki, a także społeczeństwa do nowych zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego.

### 7.3. Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego

Zasadniczo wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego można podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne oraz długo- i krótkoterminowe. Krótkoterminowe związane są z funkcjonowaniem infrastruktury transportowej i obejmują: braki dostaw spowodowane wypadkami, problemami politycznymi, atakami terrorystycznymi, warunkami pogodowymi lub awariami sieci. Z kolei długoterminowe obejmują:

- ryzyko geologiczne – odnosi się do wyczerpywania zasobów paliw kopalnych,
- ryzyko fizyczne – dotyczy przerw w dostawach energii z jednego źródła lub jednego regionu z przyczyn losowych (awarie, katastrofy), politycznych lub intencjonalnych (sabotaż, terroryzm),
- ryzyko techniczne – obejmuje trudności w funkcjonowaniu systemów wydobywania i przesyłu, będące skutkiem niedoinwestowania i złego stanu infrastruktury, problemy związane z magazynowaniem surowca oraz ograniczonymi możliwościami transportu surowców głównie drogą morską. Wymaga on bowiem budowy kosztownych stacji skraplania i regazyfikacji błękitnego paliwa oraz specjalistycznych statków transportowych,
- ryzyko ekonomiczne – wiąże się z różnicą między podażą a popytem (surowce energetyczne mogą nie zostać na czas dostarczone na rynek), wynika z braku inwestycji lub niewłaściwego kontraktowania i zmiany cen surowców energetycznych, bądź nadużywania pozycji rynkowej przez państwa–producentów paliw kopalnych. Nie bez znaczenia są próby zachwiania stabilnością gospodarki państwa poprzez ograniczenie dostaw surowców energetycznych bądź radykalną podwyżkę ich cen (wskutek procesów na rynku światowym lub w rezultacie polityki cenowej producenta), doprowadzającą do spadku popytu oraz wzrostu poziomu inflacji [Domagała 2008: 28]. Co więcej, wzrost cen surowców oznacza zmniejszenie konkurencyjności gospodarki. Należy zauważyć, że niskie ceny ropy naftowej, utrzymujące się do końca lat 90. ubiegłego wieku, z wyjątkiem krótkoterminowych szoków naftowych, w dużej mierze podyktowane były procesem naturalnych wahań koniunktury. Jednakże w ciągu ostatnich kilku lat doszło do znacznej podwyżki cen ropy naftowej, a co za tym idzie – powiązanych z nią cen gazu ziemnego [Kaczmarek 2010: 61–62]. Wynika to z faktu, że ropa naftowa, jako surowiec strategiczny, jest niezwykle czuły na konflikty światowe, co przekłada się właśnie na ceny, a w efekcie zwiększa się groźba inflacji, a nawet zagrożenia kryzysami gospodarczymi. Silne uzależnienie światowej gospodarki od cen ropy naftowej nie jest korzystne dla państw

- importujących ropę naftową, zwłaszcza dla słabiej rozwiniętych, które nie dysponują własnymi złożami. Wysoka cena ropy naftowej wpływa bowiem na bilans handlowy państwa, może ograniczać rozwój gospodarczy, a nawet spowodować recesję gospodarczą [Trzcińska 2006: 42],
- ryzyko geopolityczne – obejmuje przerwanie dostaw surowców energetycznych z przyczyn politycznych, kryzysu lub konfliktu wewnątrzpaństwowego. Wpływa na nie również celowa polityka poszczególnych rządów, skutki konfliktów regionalnych czy terroryzmu, konkurencja o wpływy w regionach bogatych w surowce i brak uregulowań dotyczących wydobywania surowców na obszarach spornych (Arktyka, Morze Południowochińskie). Nie można pominąć także ograniczania dostępu zachodnim koncernom energetycznym do złóż ropy naftowej i gazu ziemnego (np. Rosja, Wenezuela),
  - ryzyko ekologiczne – dotyczy zanieczyszczenia środowiska spowodowanego działaniami w sektorze energetycznym, obejmuje zarówno wypadki, awarie (np. wyciek ropy naftowej, skażenie promieniotwórcze), jak również ich następstwa.

#### 7.4. Zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego

Umocnienie pozycji nowych światowych regionów konsumpcji wpływa na wzrost konkurencji na rynku energetycznym, ale i zapotrzebowanie na surowce. Transformacja rynku od strony popytu będzie miała poważne konsekwencje dla dalszej strukturalizacji światowych dostaw węglowodorów – między innymi zwiększy siłę przetargową producentów, którzy mogą znaleźć nowych odbiorców. W tym kontekście obecny i oczekiwany przyrost zapotrzebowania na energię i surowce energetyczne sprawia, że kluczowym zagadnieniem staje się zwiększenie zdolności produkcyjnych i eksportowych regionów o największych rezerwach ropy i gazu. Rozmieszczenie geograficzne ropy i gazu nie tylko znajduje odzwierciedlenie w ich globalnej produkcji i eksporcie, decydujących o pozycji i możliwości dominacji danego kraju lub grupy państw na rynku, lecz także niesie ze sobą szereg konsekwencji dla bezpieczeństwa dostaw oraz podatności rynków na różnego rodzaju zaburzenia [Pronińska 2012: 313].

Wyzwania bezpieczeństwa energetycznego obejmują:

- *nierównomierne rozmieszczenie surowców energetycznych* – budzi ono obawy odnośnie do długookresowej pewności i stabilności zaopatrzenia w paliwa. Wzmacniane są one dodatkowo przez fakt zlokalizowania ich głównie w państwach niestabilnych pod względem politycznym i/lub gospodarczym. W przypadku ropy naftowej 75% rezerw znajduje

się w państwach OPEC, z czego 4/5 w sześciu krajach Bliskiego Wschodu. Rosja posiada blisko 6% udział w globalnych rezerwach ropy naftowej. Na Wenezuelę przypada 15,3% udziału, Libię – 3,4%, Kazachstan 2,9% i Nigerię – 2,7%. Jeszcze większa jest koncentracja w przypadku gazu ziemnego. Szacuje się, że trzy państwa dysponują 55% globalnych rezerw gazu: Rosja – 25,2%, Iran – 15,8% i Katar – 14,4%. Mniej problematycznie przedstawia się sytuacja w przypadku pozostałych paliw kopalnych. Przykładowo USA dysponują prawie 30% udziałem w światowych rezerwach węgla kamiennego. Wysoki jest również udział Chin – około 22% oraz Indii – 13%. Chiny i Rosja mają również znaczące udziały w światowych zasobach surowca odpowiednio – 47% i 30%. W przypadku węgla brunatnego sytuacja jest mniej problematyczna, ponieważ nie stanowi on przedmiotu szerokiego handlu światowego i wykorzystywany jest zazwyczaj do produkcji energii elektrycznej niedaleko miejsca wydobycia. Największe rezerwy węgla brunatnego posiada Rosja; stanowią one około 30% światowych rezerw paliwa. Możliwości dostępu do zasobów zostały poważnie ograniczone przez procesy renacjonalizacji złóż. Obecnie 80% zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego kontrolują państwowe kompanie naftowe, co w znacznym stopniu ogranicza dostęp firm prywatnych. Coraz więcej regionów wydobycia tych surowców (Bliski Wschód, Ameryka Łacińska, Afryka, Azja Centralna, Rosja) jest zdominowanych przez firmy znajdujące się pod kontrolą rządów lub będące własnością państwową, a zachodnim koncernom odbierane są udziały w złożach (np. na podstawie porozumienia z Shell'em z 19 kwietnia 2007 r. Gazprom przejął pakiet kontrolny akcji (50% plus jedną akcję) za 7,45 mld dolarów w firmie Sakhalin Energy zajmującej się eksploatacją złóż gazu ziemnego na Sachalinie).

Posiadanie rezerw surowców energetycznych nie oznacza, że przyszłe zapotrzebowanie zostanie zaspokojone, tym bardziej, że w wielu regionach spada ilość wolnych mocy produkcyjnych, co budzi obawy zarówno o stabilność przyszłych dostaw surowców energetycznych, zwłaszcza ropy naftowej na światowy rynek, a także ich ceny. Nieodpowiedni poziom inwestycji w sektorze produkcji może w przyszłości zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu w ujęciu regionalnym, jak i globalnym. Wzmoczona działalność eksploracyjna, a także postęp technologiczny powoduje, że liczba nowo odkrywanych złóż węglowodorów wzrasta w porównaniu z latami 90. ubiegłego wieku, jednakże poziom wydobycia nadal przewyższa poziom nowych odkryć. Dlatego też, nawet jeśli złóż ropy naftowej i gazu ziemnego jest wystarczająco dużo, by przez następne dziesięciolecia zaspokajać zapotrzebowanie na energię, nie ma jednak gwarancji, że utrzymany zostanie odpowiedni poziom wydobycia. Do zachwiania równowagi na rynku ropy

naftowej i gazu ziemnego może dojść nie tylko w wyniku spadku produkcji i spadku liczby odkryć nowych złóż, lecz także z powodu restrykcji nałożonych na wydobywanie surowców w regionach wrażliwych ekologicznie, niestabilności politycznej w regionach produkcji czy sankcji inwestycyjnych nałożonych na producentów, a także wskutek problemów z rozwojem infrastruktury transportowej ropy naftowej i gazu ziemnego (również energii elektrycznej [Pronińska 2012: 314–315];

- *wyczerpywanie się surowców energetycznych.* W kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego istotne jest pytanie o rezerwy i zasoby poszczególnych nośników energii, które określa się w latach, w zależności od metod ich eksploatacji. Przy obecnym poziomie zużycia udokumentowane rezerwy surowców wystarczą na pokrycie światowego zapotrzebowania odpowiednio: ropy naftowej na około 41 lat, gazu ziemnego na około 64 lata i węgla na ponad 200 lat. Natomiast zasoby przy dotychczasowym tempie wzrostu ich zużycia wystarczą odpowiednio: ropy naftowej na około 125 lat, gazu ziemnego na około 210 lat i węgla na około 360 lat. Ograniczona wielkość surowców energetycznych zwiększa rywalizację, głównie między Chinami a krajami Zachodu, o uzyskanie dostępu do złóż (w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w regionie kaspijskim) i tym samym ograniczenie konkurentom możliwości ich wykorzystania. Przejawia się ona również w zabezpieczaniu kolejnych złóż przez konsumentów do wyłącznej eksploatacji, jak i w zwiększeniu pola manewru producentów, którzy mogą napędzać rywalizację oraz wybierać pomiędzy poszczególnymi klientami;
- *wzrost gospodarczy i zwiększenie liczby ludności,* wraz z którym zwiększa się presja na zasoby wskutek wzrostu zapotrzebowania na surowce i energię. Wielkość zapotrzebowania na energię i surowce energetyczne jest funkcją: po pierwsze, intensywności procesów industrializacji – zapotrzebowanie na energię wzrasta wraz z rozwojem przemysłowym; po drugie, poziomu dochodów gospodarstw domowych – im wyższe dochody, tym większe zapotrzebowanie na energię; po trzecie, poziomu energiochłonności gospodarki i wzrostu demograficznego [Pronińska 2012: 312]. Rozwój odnawialnych źródeł energii i wzrost efektywności energetycznej są ważnymi warunkami służącymi zminimalizowaniu wpływu wzrostu gospodarczego i zwiększenia liczby ludności, jako decydujących czynników wzrostu zużycia energii. Rosnące zapotrzebowanie na energię jest rezultatem światowego wzrostu gospodarczego i zwiększania liczby ludności. Przede wszystkim Chiny, Indie oraz inne państwa azjatyckie charakteryzuje silny wzrost zużycia energii wskutek ich rosnących gospodarek narodowych i szybkiego przyrostu liczby ludności;

- *zmiany klimatyczne*. Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy stwierdzić, że za najbardziej prawdopodobną przyczynę zmian klimatycznych uważa się działalność człowieka. Skądinąd wielu naukowców kwestionuje wyjaśnienie globalnego wzrostu temperatury wpływem człowieka twierdząc, że są one konsekwencją naturalnej zmienności klimatu bądź aktywności Słońca. W zależności od scenariusza (wielkości emisji i wrażliwości klimatu) do 2100 r. prognozy przewidują wzrost temperatury o 1,8–4,0° Celsjusza w stosunku do ostatniego dwudziestolecia XX w. Globalne ocieplenie powoduje i będzie powodować bardzo różnorodne konsekwencje (zobacz rozdział 6);
- *niestabilność polityczna i deficyt demokracji*. Ponad 50% światowych zasobów energetycznych znajduje się w krajach objętych wojnami domowymi, co skutkować może zakłóceniem transportu lądowego i morskiego lub całkowitego odcięcia dostaw surowców energetycznych. Powstaje niebezpieczeństwo, że eksport surowców energetycznych zostanie powiązany z kwestiami polityki zagranicznej. To niebezpieczeństwo jest tym większe, im więcej rezerw i zasobów paliw kopalnych znajdzie się w rękach państwowych przedsiębiorstw albo urzędów, które bardzo często pomijają mechanizmy rynkowe i postępują zgodnie z politycznymi wytycznymi. Nadmienić należy, że około 88% rezerw ropy naftowej i prawie 85% światowych rezerw gazu ziemnego znajduje się *de facto* w rękach państwowych.

Natomiast do zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego należy zaliczyć:

- *surowce jako broń polityczna*. Wykorzystanie możliwości ograniczenia lub przerwania dostaw gazu ziemnego czy ropy naftowej dla celów politycznych, przez niektóre państwa, jest realne i stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię. Zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego wiążą się z wykorzystaniem dostaw surowców przez państwa–producentów w charakterze instrumentu służącemu uzyskaniu ustępstw w danej kwestii, np. przejęcia własności krajowej infrastruktury czy promowania określonych frakcji politycznych. Koncentracja źródeł energii u niewielu dysponentów stwarza możliwość ograniczenia suwerenności państw odbiorców ropy naftowej i gazu ziemnego poprzez wymuszanie warunków realizacji dostaw lub ograniczenie dostępu do paliw [Bartodziej, Tomaszewski 2009: 58]. Przykładowo nałożenie embarga na handel ropą naftową przez kraje OPEC w 1973 r. podczas konfliktu arabsko–izraelskiego spowodowało, obok znacznego wzrostu cen surowca, racjonowanie energii w niektórych państwach. W przypadku rynku gazu ziemnego należy podkreślić, że z uwagi na fakt, iż dostawy surowca odbywają się głównie rurociągami, co stwarza wręcz relacje monopolistyczne między producentem gazu



ziemnego oraz właścicielami rurociągów a odbiorcą, może powodować spory ze względu na różnicowane interesy ekonomiczne i relacje polityczne między tymi grupami państw. Jako przykład należy przywołać rosyjsko-ukraińskie kryzysy gazowe (2006, 2009), które prowadziły do zakłócenia bądź przerwania dostaw surowca do niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski.

Można sformułować katalog działań, które zmniejszają prawdopodobieństwo użycia broni gazowej lub zmniejszają straty w gospodarce przy jej użyciu. Działania o charakterze politycznym mogą obejmować:

- przyjazną politykę państwa–odbiorcy gazu w stosunku do państw–dostawców i państw tranzytowych, we wszystkich obszarach,
- zwiększenie zrównoważonej wymiany handlowej, co stwarza pozytywne zależności między państwami,
- budowę wspólnej infrastruktury energetycznej, udział w przedsiębiorstwach energetycznych w kraju dostawcy i krajach tranzytowych,
- prowadzenie wspólnej polityki energetycznej poprzez: grupę odbiorców energii; grupę dostawców i odbiorców energii; wielką organizację, np. UE,
- dywersyfikację dostawców.

Działania o charakterze technicznym i ekonomicznym mają zmierzać do:

- zmniejszenia zależności gospodarki od dostaw gazu z importu poprzez: rozwój własnych źródeł, poszanowanie energii, zmniejszenie zużycia (nowoczesne technologie), szerokie wykorzystanie biogazu, także jako dodatku do gazu ziemnego transportowanego rurociągami,
  - substytucji gazu w procesach energetycznych przez inne formy energii, a w procesach chemicznych przez inne surowce,
  - magazynowania gazu, dla pokrycia zapotrzebowania przez okres 2–4 miesięcy,
  - budowę rurociągów transgranicznych dla uniemożliwienia transportu gazu i zakupów awaryjnych od sąsiadów,
  - budowę sieci rurociągów do odbioru skroplonego gazu przewożonego drogą morską,
  - rozbudowę sieci rurociągów gazowych wewnątrz kraju, dla zapewnienia wysokiej niezawodności dostawy gazu (także w przypadku awarii rurociągu lub przepompowni) do najważniejszych odbiorców [Bartodziej, Tomaszewski 2009: 63];
- *międzynarodowe kryzysy/wojny o podział oraz narodowe kryzysy/konflikty o zasoby*. Nierównomierne rozmieszczenie surowców i rosnące zapotrzebowanie zwiększa konkurencję między państwami. Niestabilne regiony bogate w surowce są często zagrożone przez konflikty, które

mogą prowadzić do przerwania dostaw energii. Konflikty te mogą być spowodowane atakami terrorystycznymi, inwazją kraju sąsiedzkiego bądź wewnętrznymi napięciami. Napięcia i konflikty powstawać mogą na tle posiadania zasobów, ograniczenia ich dostępności bądź ich wyczerpywania się. Z powodu wysokich cen ropy naftowej i kryzysów w regionach wydobywania wielu badaczy prognozuje zaostrzenie konfliktów o ten surowiec. Matthias Basedau [2009: 88] wskazuje cztery możliwe rodzaje wojny o ropę naftową w przyszłości: 1) konflikty między eksporterami i importerami, 2) konflikty między importerami, 3) konflikty między eksporterami i 4) konflikty wewnątrz państw eksportujących ten surowiec. W pierwszym przypadku państwa uzależnione od ropy naftowej mogłyby zapewnić sobie import surowca za pomocą środków militarnych, tj. wojennej konfrontacji z państwami-eksporterami. Według drugiego scenariusza konkurencja między importerami ropy naftowej może prowadzić do militarnej konfrontacji. Obawy dotyczą przede wszystkim rywalizacji pomiędzy USA i Chinami, która mogłaby zostać wzmocniona przez polityczny konflikt o dominację w świecie. Możliwa jest bezpośrednia konfrontacja bądź wojna zastępcza w regionach wydobywania ropy naftowej. Trzeci scenariusz przewiduje wojny między eksporterami ropy naftowej w sytuacji, gdy posiadanie tego surowca postrzegane jest w kategoriach siły/władzy, a dochody czerpane ze sprzedaży wzrastają. Możliwy jest także konflikt zbrojny, gdy złoża ropy naftowej „przekracza granice” i jego przynależność może zostać w ten sposób rozstrzygnięta. Natomiast według ostatniego scenariusza niewykluczone są wojny w krajach eksportujących ropę naftową. Co istotne, jest to efekt nie tyle niedoboru, co nadmiaru tego surowca. Możliwe są bądź zbrojne secesje, gdy złoża koncentrują się w określonych regionach (Aceh/Indonezja, delta Nigru/Nigeria, Cabinda/Angola), bądź „wojny antyreżimowe”, gdy grupy rebeliantów dążą do obalenia dotychczasowej władzy centralnej i przejęcia dostępu do surowców. Powyższa lista nie jest kompletna. Możliwe są bowiem m.in. także konflikty o rejony transportu (rurociągi, drogi morskie) lub wewnątrz państw-importerów ropy naftowej wtedy, gdy niedobór tego surowca powoduje kryzysy gospodarcze, a w efekcie konflikty. Niemiecki ekspert zauważa jednak, że hipoteza globalnego kryzysu wywołanego przez niedobór ropy naftowej, a w efekcie konflikty zbrojne, jest trudna do udowodnienia. Po pierwsze, wątpliwe są w najbliższej przyszłości konflikty między eksporterami i importerami ropy naftowej (scenariusz 1). Po drugie, także niemożliwe są raczej konflikty między importerami ropy naftowej (scenariusz 2). Rywalizacja o ropę naftową może się zaostrzać, ale militarna konfrontacja między Chinami i USA jest mało prawdopodobna. Po trzecie, konflikty między eksporterami ropy naftowej (scenariusz

3) należą do najmniej prawdopodobnych scenariuszy, chociaż nie są wykluczone konflikty graniczne między tymi państwami. Po czwarte natomiast, należy się liczyć z konfliktami wewnątrz państw eksportujących ropę naftową. Jest to *de facto* najczęstsza forma użycia siły w przeszłości w ramach wszystkich wyodrębnionych scenariuszy. Jednakże w większości przypadków ropa naftowa jest jedną z głównych przyczyn konfliktów [2009: 93–94];

- *terroryzm*. Ataki terrorystyczne w kontekście bezpieczeństwa zaopatrzenia dotyczą rezerwuaru ropy naftowej i gazu ziemnego, platform wiertniczych, rafinerii, ropociągów bądź zbiornikowców, portów, terminali LNG i tzw. chokepoints, tj. najważniejszych szlaków transportu prowadzących przez Cieśninę Malakka, cieśniny Bosfor i Dardanele (wyjście z Morza Czarnego), Cieśninę Ormuz (wyjście z Zatoki Perskiej), Bab El-Mandab (połączenie Morza Czerwonego z Zatoką Adeńską) i Kanał Sueski. Działania terrorystyczne przeciw infrastrukturze energetycznej mogą spowodować:
  - wzrost cen ropy naftowej, paliw i innych produktów ropopochodnych na rynku światowym, a także gazu ziemnego,
  - sparaliżowanie lub przerwanie dostaw surowców energetycznych dla określonych odbiorców, a w konsekwencji wystąpienie zjawisk recesyjnych w wymiarze regionalnym bądź globalnym,
  - zanieczyszczenia rozległych obszarów lądowych lub morskich,
  - eskalację kryzysów lub konfliktów, a w efekcie skomplikować sytuację międzynarodową w regionie (lub nawet w wymiarze globalnym).

W przypadku ataków terrorystycznych wyróżnić można następstwa bezpośrednie i pośrednie. Następstwa bezpośrednie obejmować będą koszty (wartość) infrastruktury zniszczonej w następstwie aktów przemocy dokonanych przez terrorystów. W każdym określonym przypadku będą one miały inną skalę z uwagi na różną wartość poszczególnych obiektów, urządzeń i instalacji będących obiektami ataków. Natomiast do zaistnienia zjawisk recesyjnych w wymiarze regionalnym (lub globalnym) mogłoby dojść w następstwie zorganizowanej i długotrwałej kampanii terrorystycznej przeciwko infrastrukturze energetycznej prowadzonej przy użyciu zróżnicowanych środków;

- *katastrofy naturalne* – mogą spowodować zniszczenia infrastruktury wydobywczej i/lub przesyłowej, a tym samym wpływać na wzrost cen za surowce (np. huragan Katrina w 2005 r. i jego implikacje w postaci gwałtownego wzrostu cen ropy naftowej i paliw, uszkodzenia rafinerii, kupowanie surowca w Europie prowadziło do ograniczenia oferty i podwyższania cen).

## Rozdział 8.

# Informacyjny wymiar bezpieczeństwa

---

### 8.1. Pojęcie i istota cyberprzestrzeni

Z informacyjnym wymiarem bezpieczeństwa ściśle wiąże się pojęcie cyberprzestrzeni. Cyberprzestrzeń to stworzona przez ludzi domena powstała z połączenia komputerów, routerów, serwerów, kabli, światłowodów, urządzeń bezprzewodowych, satelitów i innych podobnych komponentów, która umożliwia przesyłanie dużych ilości danych z wysoką szybkością [Williams 2014]. Amerykański Połączony Komitet Szefów Sztabów definiuje cyberprzestrzeń nieco odmiennie, jako globalną domenę wewnątrz środowiska informacyjnego, składającą się ze współzależnych sieci technologii informatycznych i przynależnych doń danych, w tym Internetu, sieci telekomunikacyjnych, systemów komputerowych oraz wbudowanych procesorów i zainstalowanych sterowników [Joint Chiefs of Staff 2013: 69]. Cyberprzestrzeń – obok powietrznej, lądowej, morskiej i kosmicznej – jest jedną z pięciu współzależnych domen, które ludzie wykorzystują dla swoich celów. W odróżnieniu jednak od owych pozostałych domen istniejących fizycznie, namacalnie, cyberprzestrzeń od początku do końca stworzona została przez człowieka, a nie przez naturę, którą co najwyżej człowiek przekształca.

Dwie nader ważne cechy cyberprzestrzeni to jej terytorialności i częściowa anonimowość. Cyberprzestrzeń jest aterytorialna, bo nie ma określonych granic. Użytkownicy Internetu – jednego z głównych elementów cyberprzestrzeni – mogą do pewnego stopnia pozostawać anonimowi. O ile w dawniejszej literaturze przedmiotu podkreślano rzekomą całkowitą anonimowość, o tyle obecnie, w świetle licznych ujawnionych opinii publicznej informacji (np. Edwarda Snowdena czy Williama Binneya) takie stwierdzenia wydają się być dużym nadużyciem. Nawet korzystanie z TOR nie zapewnia pełnej anonimowości. W zasadzie tylko najbardziej biegli hakerzy,

dysponujący najdroższym sprzętem i oprogramowaniem oraz nierzadko wsparciem państwa, są w stanie poruszać się w Internecie i cyberprzestrzeni anonimowo, a i to nie zawsze. Dla przeciętnego użytkownika Internetu anonimowość w cyberprzestrzeni jest jedynie złudzeniem.

Cyberprzestrzeń stale się zmienia, rozrasta, powiększa, mieszcząc coraz to większe ilości danych – również tych o znaczeniu krytycznym. Cyberprzestrzeń staje się także coraz bardziej podatna na nieprzyjemne działania [Porche III 2016: 4].

## 8.2. Walka informacyjna – typologia i metody

Przyjmuje się, że technologie informatyczne (IT) mogą być wykorzystane w walce informacyjnej podług kryterium ich funkcji na dwa podstawowe sposoby: w roli pomocniczej, tj. takiej, w której wzmacnia się efekt operacji i przedsięwzięć innego niż informacyjny rodzaju oraz w roli broni, gdzie technologie informatyczne stosowane są bezpośrednio, jako środek rażenia określonych obiektów. Do tej pierwszej grupy można zaliczyć m.in. rozpowszechnianie propagandy drogą internetową, pozyskiwanie środków finansowych na działalność, rekrutacja członków, ochotników i sympatyków, komunikacja wewnątrzgrupowa. Drugi wymieniony sposób sprowadza się do ofensywnych operacji w cyberprzestrzeni, które mogą wywołać pewne negatywne – materialne i niematerialne – konsekwencje dla zaatakowanych podmiotów [Madej 2007: 334–335].

Operacje w cyberprzestrzeni można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- ofensywne operacje w cyberprzestrzeni (zwane również ofensywnymi operacjami cybernetycznymi, atakami cybernetycznymi lub najkrócej cyberatakami). Są to takie, które mają na celu projekcję siły przez jej użycie albo w cyberprzestrzeni, albo za pośrednictwem cyberprzestrzeni [Joint Chiefs of Staff 2013: 69]. Cyberatak zdefiniować można też nieco inaczej, jako przedsięwzięcie wykorzystujące sieci komputerowe i ukierunkowane na uszkodzenie, zakłócenie, zniszczenie bądź zmanipulowanie systemu informacyjnego lub sieci informacyjnej;
- defensywne operacje w cyberprzestrzeni (zwane także defensywnymi operacjami cybernetycznymi). Są to pasywne lub aktywne operacje w cyberprzestrzeni mające na celu zachowanie zdolności do przyjaznego użycia cyberprzestrzeni oraz ochronę danych, sieci, zdolności sieciocentrycznych i innych podobnych systemów [Joint Chiefs of Staff 2013: 69].

Ofensywne operacje informatyczne (cyberataki) podzielić można na:

- cyberataki *sensu stricto*, czyli operacje mające skutki ograniczone do cyberprzestrzeni;

- cyberataki *sensu largo*, czyli operacje mające skutki w świecie poza cyberprzestrzenią [Madej 2007: 334–335].

Broń cybernetyczna z kolei to kod komputerowy zaprojektowany, by powodować funkcjonalne, fizyczne bądź mentalne szkody w strukturach, systemach, infrastrukturze lub u ludzi.

Ataki cybernetyczne mają kilka zalet z punktu widzenia podmiotów je stosujących:

- do ich przeprowadzenia nie jest konieczny fizyczny kontakt z obiektem ataku. Przykładowo, siedząc w Chinach przed komputerem z odstępem do Internetu można przeprowadzić ofensywną operację cybernetyczną na sieci komputerowe podłączone do Internetu w USA;
- wykwalifikowani hakerzy są w stanie względnie łatwo ukryć swoją tożsamość, zatrzeć za sobą ślady i zamaskować pierwotne źródło przeprowadzenia ataku, stąd też częstokroć nie można z całkowitą pewnością orzec, kto i skąd dokładnie przeprowadził ofensywną operację cybernetyczną. Podmioty dokonujące cyberataków zyskują więc możliwość wiarygodnego zaprzeczenia. Zwiększa to też możliwość bezkarności, a zarazem zmniejsza ryzyko (prawnokarne, polityczne, dyplomatyczne, etc.) ponoszone przed podmioty przeprowadzające cyberatak;
- ataki cybernetyczne są efektywne kosztowo, co znaczy, że przy stosunkowo niskim nakładzie środków finansowych można zadać obiektowi ataku duże straty finansowe [Heginbotham 2015: 272].

W literaturze przedmiotu często wskazuje się na to, że broń cybernetyczna doskonale się nadaje do prowadzenia wojny asymetrycznej. Dzięki jej zastosowaniu strona słabsza może zwiększyć swoje szanse na zwycięstwo. Jednym z głównych założeń wojny asymetrycznej jest bowiem dążenie do obrócenia silnych stron przeciwnika w jego słabe strony. W wojnie cybernetycznej komputeryzację i informatyzację nieprzyjacielskiego państwa, która zazwyczaj jest dla niego korzystna, można wykorzystać przeciwko owemu państwu. Należy podkreślić, że poszczególne państwa w różnym stopniu są podatne i odporne na ataki cybernetyczne. Te państwa, w których komputeryzacja rozmaitych dziedzin życia społecznego, gospodarczego, politycznego i militarnego osiągnęła najdalej idący poziom są znacznie bardziej narażone na ataki cybernetyczne, niż państwa i społeczeństwa pod tym względem zacofane. Kraje, gdzie dostęp do Internetu jest łatwy i tani, a liczba użytkowników Internetu w stosunku do ogółu populacji jest wysoka, są znacznie bardziej podatne na zagrożenia wynikające z cyberataków niż kraje, gdzie dostęp do Internetu nie jest tak powszechny. Niewątpliwie Stany Zjednoczone Ameryki – ojczyzna Internetu i państwo przodujące w technice informatycznej i szeroko rozumianej komputeryzacji – są znacznie bardziej wrażliwe na nieprzyjacielskie ataki cybernetycz-

ne, niż np. Czad, gdzie informatyzacja i komputeryzacja jest znacznie mniejsza. Im bardziej rozwiniętą infrastrukturę informatyczną ma dane państwo, tym bardziej jest ono podatne na zagrożenia cybernetyczne.

Wydaje się, że można wyróżnić 6 grup podmiotów, które najczęściej dokonują cyberataków:

- indywidualni hakerzy i hakywiści, którzy dla rozrywki, dla wprawy lub z innych powodów włamują się do sieci komputerowych i systemów teleinformatycznych;
- państwa, które za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji dokonują cyberataków w celach wywiadowczych, politycznych i militarnych;
- korporacje i przedsiębiorstwa (zwłaszcza duże), które dokonują cyberataków w ramach szeroko rozumianych praktyk szpiegostwa przemysłowego;
- zorganizowane grupy przestępcze;
- organizacje terrorystyczne.

Najpowszechniejsze rodzaje szkodliwego oprogramowania to wirus, robak, bomba logiczna i koń trojański. **Wirus komputerowy** to nieautonomiczny samoreprodukujący się fragment kodu komputerowego modyfikujący inny program, bądź programy w zainfekowanym systemie informatycznym, najczęściej w celach nieprzyjaznych. **Robak komputerowy** to autonomiczny samoreprodukujący się program komputerowy uszkadzający dane lub programy komputerowe w systemach informatycznych. Zasadnicza różnica między wirusem komputerowym a robakiem komputerowy jest taka, że ten pierwszy nie może istnieć samodzielnie, musi być dołączony do jakiegoś innego programu komputerowego, ten drugi zaś może istnieć samodzielnie, nie wymaga dołączenia do żadnego programu–nosiciela [Madej 2007: 349]. **Bomba logiczna** to takie oprogramowanie szkodliwe, które po zainfekowaniu innego oprogramowania pozostaje w stanie uśpienia, braku aktywności, aż do wystąpienia określonego wcześniej, ustalonego przez twórców bomby logicznej, sygnału pobudzającego ją do działania. Takimi bodźcami uaktywniającymi bombę logiczną do działania może być sygnał z zewnątrz, uruchomienie określonego programu, czy też przeprowadzenie pewnego określonego działania przez użytkownika zainfekowanego komputera albo po prostu nastanie określonej daty i godziny. **Koń trojański** to program, który podszywa się pod już istniejący, nieszkodliwy inny program komputerowy, jednocześnie w sposób skryty wykonując szkodliwe, czy wręcz destrukcyjne działania w zainfekowanym systemie informatycznym.



### 8.3. Zagrożenia cybernetyczne – pojęcie i rodzaje

Zagrożeniem cybernetycznym, najkrócej mówiąc, nazywa się niebezpieczeństwo, czy też możliwość usiłowania uszkodzenia, przerwania bądź zniszczenia sieci informatycznej lub systemu informatycznego (*Cyberthreat*). Spośród zagrożeń cybernetycznych 5 wysuwa się na plan pierwszy: cyberwojna, cyberszpiegostwo, cyberterroryzm, cyberprzestępczość i hakytywizm.

**Cyberwojna** to zespół działań zorientowanych na uzyskanie dominacji w cyberprzestrzeni w trakcie działań wojennych lub poprzedzających działania wojenne, bądź też w charakterze alternatywy do klasycznych działań wojennych. W cyberwojnie wyróżnia się operacyjną cyberwojnę, która zasadniczo obejmuje cyberataki na rozmaite systemy wojskowe z myślą o uszkodzeniu, unieszkodliwieniu bądź zniszczeniu nieprzyjacielskich środków walki, oraz strategiczną cyberwojnę, która polega na atakach cybernetycznych na rządowe i nierządowe systemy teleinformatyczne, głównie z zamiarem podważenia bądź pozbawienie nieprzyjaciela woli walki [Heginbotham 2015: 259]. W doktrynie sił zbrojnych USA operacje sieciowe (ang. *CNO – Computer Network Operations*) dzieli się na trzy rodzaje: eksploatację sieci komputerowych, ataki na sieci komputerowe i obronę sieci komputerowych. Cyberwojna obejmuje ataki na sieci komputerowe i obronę sieci komputerowych, natomiast eksploatacją sieci komputerowych zajmuje się cyberszpiegostwo.

Ogólnie mówiąc, ataki na sieci komputerowe w ramach cyberwojny koncentrują się zwykle na 4 następujących obiektach:

- systemach logistycznych;
- systemach SCADA (ang. *Supervisory Control And Data Acquisition*), czyli systemach informatycznych nadzorujących przebieg przemysłowych procesów technologicznych i/lub produkcyjnych;
- systemach dowodzenia i kierowania siłami zbrojnymi;
- systemach broni.

W obecnych czasach logistyka sił zbrojnych (i wielu innych ważnych instytucji państwowych) wielu krajów opiera się na specjalnych programach komputerowych i sieciach teleinformatycznych. Ich przerwanie, uszkodzenie lub sparaliżowanie może doprowadzić do utrudnienia lub wręcz całkowitego wstrzymania dostaw zaopatrzenia na jakiś okres czasu, co z pewnością będzie miało wpływ chociażby na efektywność bojową wojsk prowadzących działania wojenne. Elektrownie i sieci elektroenergetyczne wydają się być szczególnie narażone na cyberataki na infrastrukturą krytyczną [Gorman 2009].

Wiele sił zbrojnych wdraża obecnie na szeroką skalę sieciocentryczność w miejsce odchodzącej do lamusa historii miejscocentryczności. Sensory

i efekторы są w takich sieciach połączone ze sobą. Armie sieciocentryczne są z reguły wydajniejsze i efektywniejsze na współczesnym polu bitwy. Nadto nowoczesne systemy broni są wysoce skomputeryzowane i z informatyzowane. Przykładowo, oprogramowanie zainstalowane w awionice samolotu myśliwskiego 5. powojennej generacji F-35 zawiera 9,5 mln linii kodu, czyli 6 razy więcej niż samolotu myśliwskiego poprzedniej generacji F-16. To powoduje, że nowoczesne samoloty, śmigłowce, pojazdy bojowe, baterie obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, okręty wojenne mogą zostać sparaliżowane na jakiś czas w wyniku udanego ataku cybernetycznego nań przeprowadzonego. Można sobie wyobrazić nawet „porywanie” w wyniku ofensywnych operacji cybernetycznych bezzałogowych statków latających (popularnie zwanych dronami) i używanie ich przeciwko ich dotychczasowym dysponentom [Heginbotham 2015: 265–266]. Oprogramowanie obsługujące baterie obrony powietrznej zainfekować można w ten sposób, że na ekranach operatorów radarów wyświetlać się będą fałszywe echa radarowe pozorujące samoloty nieprzyjaciela. W tym wypadku może to skłonić do niepotrzebnego odpalenia pocisków przeciwlotniczych do nieistniejących celów i jednocześnie zdemaskowania pozycji wyrzutni rakiet. Wiadomo, że systemy obrony powietrznej w Syrii, produkcji sowieckiej i rosyjskiej, w 2007 r. padły ofiarą podobnych cyberataków ze strony izraelskich hakerów [Clarke & Knake 2010: rozdział I].

Wydaje się, że cztery państwa na świecie przodują w teoretycznych aspektach cyberwojny, a zarazem mają największe doświadczenia w praktycznym przeprowadzaniu ataków cybernetycznych. Państwami tymi są: Stany Zjednoczone Ameryki, Chińska Republika Ludowa, Federacja Rosyjska i Izrael. Warto zauważyć, że to, co w zachodniej myśli wojennej najczęściej określa się mianem wojny cybernetycznej, w Chinach i w Rosji nazywa się wojną informacyjną. W Chinach skupiono się na rozwijaniu doktryny wojny informacyjnej po I wojnie w Zatoce Perskiej – chińscy generałowie byli pod wielkim wrażeniem tego, jak łatwo siłom zbrojnych Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników udało się rzucić na kolana liczną armię Saddama Husajna, głównie dzięki przewadze technologicznej i doktrynalnej [Iasiello 2015: 25]. W chińskiej doktrynie wojennej wojnę cybernetyczną traktuje się jako dogodną dziedzinę, w której słabsze państwo może z powodzeniem rzucić wyzwanie znacznie silniejszemu oponentowi (takiemu jak Stany Zjednoczone Ameryki). Chińscy eksperci opracowali własną teorię wojny elektronicznej w sieciach zintegrowanych. Jej głównym założeniem jest połączone, skoordynowane i zsynchronizowanie użycia narzędzi walki radioelektronicznej (jak np. urządzenia zakłócające pracę radiolokatorów przeciwnika czy bronie generujące impuls elektromagnetyczny) z konwencjonalnymi atakami cybernetycznymi w ten sposób, że zaskoczy to nieprzy-

jaciela i znacznie uszczupli jego możliwości działania już w początkowym etapie wojny. Chińscy teoretycy wojny informacyjnej często podkreślają również, że ataki cybernetyczne mogą być używane w miejsce uciekania się do klasycznych działań zbrojnych, niejako w zastępstwie za nie [Lasiello 2015: 26]. Chińscy stratedzy wojny cybernetycznej wyodrębniają także cybernetyczne operacje odstraszające, będące swoistą demonstracją siły oraz cybernetyczne operacje rozpoznawcze polegające na rozpoznaniu struktur, właściwości, cech ogólnych i szczególnych oraz słabych i silnych stron sieci teleinformatycznych nieprzyjaciela [Heginbotham 2015: 273–274]. W chińskiej doktrynie cyberwojny większą wagę skupia się na osiągnięciu celu całkowitego powstrzymania transferu danych w zaatakowanych sieciach i systemach niż na subtelnym wpływaniu na transfery danych ze szkodą dla zaatakowanych instytucji i sił zbrojnych [Krekel 2009: 15].

W rosyjskiej doktrynie wojennej wojna cybernetyczna stanowi element składowy znacznie szerszego zjawiska wojny informacyjnej, w której używa się środków i zabiegów nie tylko czysto wojskowych, ale też ekonomicznych, politycznych i kulturowych. W Stanach Zjednoczonych Ameryki przeważa wąskie ujęcie cyberprzestrzeni, rozumiane jako sieci i systemy komputerowe tworzące pewną szczególną strukturę. W USA, w strukturach Sił Powietrznych Stanów Zjednoczonych (U.S. Air Force), powołano specjalne Dowództwo Cybernetyczne (Cyber Command), zwane w skrócie CYBERCOM, które odpowiada za dowodzenie i kierowanie większością ofensywnych i defensywnych operacji cybernetycznych amerykańskich sił zbrojnych. Główna różnica między zachodnim (amerykańskim) a wschodnim (chińsko-rosyjskim) podejściem do zagrożeń informacyjnych polega na tym, że na zachodzie dominuje wąskie ujęcie tego problemu, koncentrujące się wyłącznie na ściśle technicznych – informatycznych i cybernetycznych – aspektach walki informacyjnej, podczas gdy we wschodnich mocarstwach akcentuje się szersze ujęcie tego problemu, kładące równie wielki nacisk również na propagandę i inne niż informatyczne środki oraz metody walki informacyjnej [Lasiello 2015: 29].

**Cyberszpiegostwo** to wykradanie danych poprzez włamywanie się do sieci informatycznych i systemów komputerowych. Obecnie cyberszpiegostwo stało się jednym z najważniejszych sposobów pozyskiwania danych i informacji wartościowych wywiadowczo. Praktycznie każda licząca się służba wywiadowcza na świecie powołała wyspecjalizowane komórki złożone z wysoce uzdolnionych i wykwalifikowanych informatyków biegłych w aktywności hakerskiej. Wiele służb wywiadowczych wykorzystuje też hakerów niezatrudnionych formalnie w ich strukturach do przeprowadzania operacji cyberszpiegowskich. Po włamaniu się do sieci informatycznych i systemów komputerowych instytucje państwowe, które tego dokonały

(wojsko, służby wywiadowcze) zazwyczaj preferują wykorzystanie swych osiągnięć w celach cyberszpiegowskich, niż w celach cyberwojny, bowiem w tym pierwszym przypadku cyberatak może przez dłuższy czas (w niektórych przypadkach nawet przez wiele lat) pozostawać niewykrytym, a w tym drugim przypadku bardzo szybko zaatakowane podmioty orientują się, że padły ofiarą ataku cybernetycznego [Heginbotham 2015: 259–260].

Jest to w dzisiejszych czasach bardzo powszechny i wciąż zyskujący na popularności rodzaj aktywności wywiadowczej. Wiele służb wywiadowczych osiągnęło spektakularne sukcesy właśnie na tym polu działalności szpiegowskiej. Wiadomo na przykład, że chińskiemu wywiadowi właśnie dzięki cyberszpiegostwu udało się wykraść z różnych instytucji i firm terabajty danych dotyczących najnowszego amerykańskiego myśliwca F-35, co znacznie ułatwiło i przyspieszyło chińskie prace badawczo-rozwojowe nad myśliwcami nowej generacji. Niestety, w przeszłości także i Polska padła ofiarą tego rodzaju ofensywnych operacji cybernetycznych. W 2013 r. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wykryła, że na serwery Ministerstwa Obrony Narodowej przeprowadzono zakrojony na bardzo szeroką skalę atak cybernetyczny, w wyniku którego hakerzy spoza Polski przechwycili bardzo wiele informacji objętych różnymi klauzulami tajności. Jak wyraził się były szef ABW, gen. bryg. rez. Krzysztof Bondaryk, *Skala katastrofy – długi czas ataku i jego rozległość – była porażająca* [Bondaryk 2015: 10]. Wiadomo, że atak cybernetyczny trwał przynajmniej od 2009 r., a być może nawet od 2006 roku [Bondaryk 2015: 12]. Zasadne wydaje się domniemanie, że za owym nieszczęsnym atakiem stały stosowne organy rosyjskich służb specjalnych.

Podobnie jak w przypadku cyberwojny, za przodujące co do częstotliwości przeprowadzania operacji cyberszpiegowskich, ich skali i rozmachu oraz biegłości, doświadczeń oraz wyrafinowania w tych operacjach przodują wywiady Chińskiej Republiki Ludowej, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Federacji Rosyjskiej i Izraela. Szczególnie często o praktykowanie cyberszpiegostwa posądzane są Chiny, niemniej jednak z tej racji inne wywiady lubią pozorować zorganizowane przez siebie operacje cyberszpiegowskie na wychodzące z Chin, maskując w ten sposób prawdziwe źródła i beneficjentów cyberataku.

**Cyberterroryzmem** nazywamy wykorzystanie cyberprzestrzeni dla działalności terrorystycznej. Organizacje terrorystyczne często posługują się Internetem. Organizacje te cyberprzestrzeni używają najczęściej do szerzenia swojej propagandy, rekrutowania nowych członków, zbierania funduszy na działalność wśród sympatyków, komunikowania się, zbierania informacji o celach potencjalnych zamachów terrorystycznych i innych wartościowych wywiadowczo informacji [Schweitzer, Siboni & Yogev 2013: 19–20]. Za szczególnie biegłą i efektywną, w wykorzystywaniu Internetu dla swoich celów, organizację terrorystyczną uchodzi Islamskie Państwo

Iraku i Lewantu (znane też pod nazwami Daesz, ISIS, ISIL albo Państwo Islamskie)<sup>1</sup>. Wiadomo, że za pośrednictwem Internetu komunikują się terroryści i sympatycy Daesz. Jednakże ze względu na powszechną inwigilację Internetu, głównie przez NSA i GCHQ, terroryści świadomi tego faktu usiłują przede wszystkim prowadzić utajnioną łączność. Korzystają np. ze specjalnych szyfrowanych komunikatorów internetowych w rodzaju programu Telegram (*Punching in the Dark': Why Islamic State Is Winning the Online War 2015*) albo ze starych szpiegowskich metod steganografii (ukrycie tajnych komunikatów w tekście, obrazie, dźwięku, geście czy zachowaniu mającym zupełnie inne znaczenie dla osób niewtajemniczonych, które nawet nie zdają sobie sprawy z istnienia jakiegoś tajnego komunikatu w pozornie zwyczajnym obiekcie czy zachowaniu) [Adamski 2007: 142–143]. Wiadomo że terroryści, którzy na zlecenie Daesz jesienią 2015 r. dokonali zamachów w Paryżu komunikowali się z sobą grając na konsolach Play Station w grę typu FPS (First Person Shooter, a więc tzw. strzelanka z widoku z pierwszej osoby). Informacje przekazywano sobie w grze strzelając w ściany w ten sposób, że ślady po kulach układały się w konkretne słowa i liczby. Dzięki temu sprytnemu sposobowi omijano inwigilację ze strony służb wywiadu elektronicznego, które zresztą z pewnością pracują już nad sposobami załatania tej luki w inwigilacji internautów.

Za Liorem Tabanskym **cyberprzestępczość** można zdefiniować jako użycie przestrzeni cybernetycznej w celach niezgodnych z prawem, przy jednoczesnym wykorzystaniu unikalnych jej cech, takich jak prędkość, natychmiastowość, zdalne operowanie, szyfrowanie, zacieranie w ten sposób, że sama operacja cybernetyczna, jak i jej wykonawca, są trudne do wykrycia i namierzenia [Tabansky 2013: 62]. Rodzajów przestępstw popełnianych w cyberprzestrzeni jest istne multum. Warto w tym miejscu zauważyć, że większość czynów przestępczych może być dokonywana bez wykorzystania przestrzeni cybernetycznej, np. prac pieniądze można bez stosowania internetowych przelewów bankowych, nielegalną pornografię można rozpowszechniać nie używając Internetu czy nawet komputerów [Tabansky 2013: 63]. Jest jednak taka grupa działań przestępczych, których nie można dokonywać bez dostępu do Internetu, np. rozsyłanie spamu czy kradzież tożsamości cyfrowej albo sfałszowanie podpisu elektronicznego. Przeto w wąskim ujęciu przez cyberprzestępczość można rozumieć nielegalne działania przeprowadzane w przestrzeni cybernetycznej, dla których dokonywania owa cyberprzestrzeń jest niezbędna lub przynajmniej wielce pomocna.

<sup>1</sup> Szerzej o aktywności ISIS w cyberprzestrzeni zob.: G. Siboni, D. Cohen, T. Koren, *The Islamic State's Strategy in Cyberspace*, „Military and Strategic Affairs” 2015, vol. 7, nr 1, s. 127–144.

Działania cyberprzestępcze można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

- takie, w których komputery są jedynie narzędziami czy też środkami, za pomocą którego popełnia się przestępstwo;
- takie, w których komputery, sieci komputerowe i systemy informatyczne są obiektami obranymi za cel przestępstwa.

Do tej pierwszej grupy należą m.in. nękanie, handel zabronionymi materiałami, oszustwa, sabotaż, kradzież tożsamości, danych. Do tej drugiej grupy należą m.in. haking, rozsyłanie szkodliwego/złośliwego oprogramowania, ataki typu DDoS, nieautoryzowane użycie usługi.

Warto podkreślić, że dla niektórych przedsiębiorstw niezakłócony dostęp do Internetu jest podstawą ich funkcjonowania i rentowności. Bez niego firma nie byłaby w stanie w ogóle funkcjonować. Przykładowo, działalność kasyn internetowych w całości oparta jest na dostępie do Internetu. Bez takowego dostępu internetowe kasyno nie będzie mogło prowadzić swojej działalności biznesowej. Cyberprzestępcy zdając sobie z tego sprawę potrafią tę słabość wykorzystać. Zdarzały się przypadki włamań do systemów informatycznych takich firm, umieszczania złośliwego oprogramowania na komputerach należących do firmy, a następnie szantażowania ich właścicieli długotrwałym sparaliżowaniem działania prowadzonych przez nich stron internetowych czy systemów informatycznych, o ile nie zostaną szantażystom wypłacone pieniądze. Nierzadko, właściciele firm godzą się na takie *dictum* kalkulując, że wypłata szantażystom środków pieniężnych i tak będzie kosztowała ich mniej.

Cyberprzestępczość w Internecie stale i nieubłaganie się zwiększa. Społeczność hakerów rozrasta się, co oznacza, że coraz większa liczba osób posiada odpowiednio wysoką wiedzę i umiejętności do przeprowadzenia ataków w cyberprzestrzeni. W 2014 r. hakerzy uzyskali nielegalnie dostęp do ponad miliarda zapisów danych osobistych, co stanowiło wzrost o 78% względem roku 2013 [Porche III 2016: 4].

**Haktywizm** to posługiwanie się technikami i metodami hakerskimi w celu wywołania pewnej zmiany społecznej [Ludlow 2013]. Haktywizm to, innymi słowy, działania noszące znamiona hakingu dla realizacji nieegzystycznych, politycznych, społecznych i ekonomicznych celów w większości uważanych za pożyteczne, społecznie, bądź też akceptowanych przez dużą część społeczeństwa. Nazwa wzięła się od połączenia słów „haker” czy też „haking” i „aktywizm”. Bodaj najsłynniejszym przypadkiem haktywizmu były działania Aarona Swartza – młodego genialnego hakera, który z pogwałceniem prawa włamał się do elektronicznej bazy danych z publikacjami naukowymi JSTOR, ściągając je na wskazany serwer z zamiarem późniejszego darmowego udostępnienia owych materiałów ogółowi ludzkości. Był on bowiem przekonany, że publikacje naukowe zgromadzone przez JSTOR



stanowią dorobek całej ludzkości i jako takie powinny być udostępnione nieodpłatnie, co miało też sprzyjać ogólnowiatowemu postępowi naukowo-technicznemu. Aaron Swartz został przyłapany na gorącym uczynku i postawiony w stan oskarżenia. Groziła mu kara wieloletniego pozbawienia wolności. Wydaje się, że rząd amerykański usiłował zrobić z jego sprawy swoisty proces pokazowy, mający zniechęcić do tego typu działań innych hakywistów w przyszłości. Załamany i poddany olbrzymiej presji Aaron Swartz popełnił samobójstwo. Jego sprawa została nagłośniona na całym świecie. Stał się wręcz symbolem hakywizmu, a dla wielu ludzi – bohaterem łamiącym prawo w celach wyższych, w imię walki o dobro ludzkości<sup>2</sup>.

### Cyberbezpieczeństwo

Cyberbezpieczeństwem można określić zespół zabiegów i przedsięwzięć mających na celu zapobieganie, przeciwdziałanie cyberatakom oraz minimalizację wyrządzanych przez nie szkód. Cyberbezpieczeństwo składa się z kilku komponentów. Pierwszym komponentem są klasyczne, zwykłe środki zabezpieczające systemy informatyczne, jak np. specjalistyczne oprogramowanie antywirusowe, czy też tzw. firewalle, szyfrowanie danych na dyskach twardych czy szkolenie użytkowników w bezpiecznym korzystaniu z systemów informatycznych. Drugi komponent to aktywna obrona. Polega ona na celowym i planowym próbowaniu włamania się do systemów informatycznych z zamiarem wykrycia ich słabych punktów czy też tzw. luk, które wymagają załatwienia. W wykonywaniu aktywnej obrony cybernetycznej nader często korzysta się z metod heurystycznych oraz z analizy dużych zbiorów danych. Trzecim składnikiem cyberbezpieczeństwa są działania w innych niż cyberprzestrzeń sferach, np. na polu dyplomatycznym. Państwa mają do dyspozycji szereg prawnych, dyplomatycznych, ekonomicznych czy nawet militarnych środków, które mogą wykorzystać w celu odstraszania od przeprowadzania wymierzonych w nie ataków cybernetycznych bądź też powstrzymania ich, kiedy już mają miejsce. Jest to szczególnie istotne, gdyż z zasady podmioty przeprowadzające ofensywne operacje cybernetyczne mają przewagę nad podmiotami broniącymi się przed atakami cybernetycznymi [Williams 2013].

Na szczególną uwagę zasługuje zagadnienie bezpieczeństwa informacji niejawnych gromadzonych i przetwarzanych w systemach teleinformatycznych. W celu zapewnienia bezpieczeństwa tychże informacji podejmuje się m.in. następujące zabiegi i środki:

- obejmuje się system teleinformatyczny specjalnym procesem zarządzania ryzykiem;

<sup>2</sup> Z historią Aaron Swartza można się zapoznać m.in. w filmie dokumentalnym: *The Story of Aaron Swartz* (zob. <https://www.youtube.com/watch?v=gpvcc9C8SbM>).



- stosuje się zasadę ograniczonego zaufania, która w praktyce przejawia się głównie traktowaniem innych systemów teleinformatycznych, jako potencjalnych źródeł zagrożeń dla chronionego systemu teleinformatycznego;
- w chronionym systemie teleinformatycznym implementuje się specjalne zabezpieczenia, które nadzorują wymianę informacji z innymi systemami teleinformatycznymi;
- wdraża się wielopoziomową ochronę systemu teleinformatycznego z zamiarem jak największego ograniczenia wystąpienia przypadków, w których złamanie jednego zabezpieczenia pociągnie za sobą uzyskanie dostępu przez osoby niepowołane do przechowywanych w systemie teleinformatycznym danych;
- przeprowadza się systematycznie testy bezpieczeństwa chronionego systemu teleinformatycznego;
- wdraża się praktykę ograniczania uprawnień użytkowników chronionego systemu teleinformatycznego, co skutkuje tym, że mają one dostęp tylko do tych informacji i tych elementów systemu, które są im absolutnie niezbędne do prawidłowego wykonywania swoich obowiązków zawodowych;
- minimalizację funkcjonalności, która sprowadza się do instalowania, uaktywniania i używania tylko tych protokołów informatycznych, programów komputerowych i ich funkcji, jakie są konieczne dla wydajnego wykonywania zadań, do których wykonywania chroniony system teleinformatyczny został stworzony [Piwowski, Rozwadowski & Depo 2014: 211–212].

Dobra i skuteczna ochrona systemów teleinformatycznych wymaga rzetelnego i dogłębnego przeszkolenia ich użytkowników, nierzadko także stosowania zaawansowanych i certyfikowanych narzędzi kryptograficznych, systematycznego tworzenia i przechowywania kopii zapasowych danych, wypracowania dobrych procedur postępowania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych oraz regularnego monitorowania chronionego systemu teleinformatycznego [Piwowski, Rozwadowski & Depo 2014: 213–214].

Wiele sieci informatycznych, o szczególnie dużym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, jest fizycznie i elektromagnetycznie odizolowanych od Internetu oraz innych, ogólnie dostępnych i niezabezpieczonych sieci. Przykładem może być amerykańska sieć informatyczna SIPRNet<sup>3</sup>, która pełni kluczową rolę w systemach dowodzenia i kierowania wojskiem amerykańskim. Niemniej jednak nawet takie odizolowane i teoretycznie bezpieczne sieci są podatne na penetrację, jeżeli zostały zainfekowane złośli-

<sup>3</sup> SIPRNet – Secure Internet Protocol Router Network.

wym oprogramowaniem znajdującym się na zewnętrznym nośniku danych podłączonym do któregoś z komputerów wchodzących w skład sieci. Jeżeli jednak planuje się zinfiltrować takie odizolowane sieci komputerowe w celach szpiegowskich, to po jakimś czasie ponownie do któregoś z komputerów sieci musi być podłączony zewnętrzny nośnik, by móc na niego nagrać informacje zwrotne lub inaczej pozyskane w wyniku penetracji sieci dane. Wiadomo, że w ten sposób wirus Stuxnet przeniknął do irańskich sieci komputerowych [Heginbotham 2015: 263–264].

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że oprogramowanie szpiegujące może być już zainstalowane na wychodzącym wprost z fabryki sprzęcie elektronicznym. Takie urządzenia i podzespoły elektroniczne umyślnie zaprojektowane do szpiegowania ich użytkowników lub szkodenia im w inny sposób (np. poprzez celowe wywołanie spięcia na określony sygnał albo we wcześniej ustalonym czasie), niekiedy nazywa się potocznie mandżurskimi czipami. Stąd też w wielu państwach na świecie, w najbardziej kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa systemach informatycznych, może być używany sprzęt komputerowy wyprodukowany tylko i wyłącznie na terenie owego państwa, bądź jakiegoś państwa sojuszniczego i to w ściśle określonych fabrykach, gdzie wdrożono szczególnie restrykcyjne procedury bezpieczeństwa.

Szczególnie istotnym pojęciem w kontekście walki informatycznej i cyberbezpieczeństwa jest pojęcie **infrastruktury krytycznej**. Owo pojęcie infrastruktury krytycznej zdefiniować można jako wszelkie obiekty, urządzenia, struktury, systemy i sieci – fizyczne lub wirtualne, które są na tyle ważne dla bezpieczeństwa jakiegoś państwa, że ich unieszkodliwienie, uszkodzenie, sparaliżowanie bądź zniszczenie wyraźnie osłabi szeroko rozumiane bezpieczeństwo kraju i jego mieszkańców.

O ile dawniej ataki cybernetyczne koncentrowały się przede wszystkim na zakłócaniu funkcjonowania zaatakowanej infrastruktury technicznej, bez fizycznego niszczenia jej, o tyle w ostatnich latach odnotowano kilka przypadków ataków cybernetycznych, których rezultatem było fizyczne uszkodzenie bądź zniszczenie urządzeń obranych za cel cyberataków. Wskazuje to na ewoluowanie i doskonalenie środków oraz metod ataków cybernetycznych, które stają się coraz bardziej wyrafinowane, a także coraz bardziej agresywne. Wiele wskazuje na to, że za atakami cybernetycznymi, pociągającymi za sobą fizyczne uszkodzenie bądź zniszczenia infrastruktury stały państwa, a ściślej mówiąc, specjalistyczne komórki w służbach wywiadowczych i siłach zbrojnych państw.

Z bezpieczeństwem informatycznym wiąże się też problem **ulotu elektromagnetycznego**. Każdy komputer i urządzenie elektroniczne emituje wokół siebie pewne pole promieniowania elektromagnetycznego, zwane

ulotem elektromagnetycznym. Istnieją specjalne urządzenia, które potrafią zdalnie wykrywać i analizować to pole i na tej podstawie wyświetlać na ekranach urządzeń to, co w danej chwili widzi użytkownik urządzenia emitującego ulot elektromagnetyczny. Najlepszym sposobem na obronę przed taką inwigilacją jest stosowanie specjalnych komputerów i urządzeń elektromagnetycznych zabezpieczonych przed emisją ulotu elektromagnetycznego, czyli tzw. urządzeń klasy Tempest. Mają one jednak dwie poważne wady. Po pierwsze, są bardzo drogie, znacznie droższe niż ich odpowiedniki niezabezpieczone przed emisją ulotu elektromagnetycznego. Po drugie, są one również nader ciężkie i nieporęczne. Mimo tych wad urządzenia klasy Tempest są dość często stosowane w wojsku i służbach specjalnych. Inne sposoby służące przeciwdziałaniu ulotowi elektromagnetycznemu to umieszczanie urządzeń elektronicznych w specjalnych kabinach elektromagnetycznych lub inaczej klatkach Farradaya albo zaklejanie ścian pomieszczeń, w których pracują urządzenia elektroniczne emitujące promieniowanie elektromagnetyczne specjalnie zaprojektowanymi foliami i siatkami, które częściowo niwelują ulot elektromagnetyczny (*Urządzenia klasy Tempest*).

### Ataki cybernetyczne

Pomysłowość, inwencja i kreatywność hakerów nie zna granic, dlatego też typów cyberataków jest bardzo wiele. Wydaje się jednak, że pewne rodzaje ofensywnych operacji w cyberprzestrzeni zasługują na większą uwagę, czy to z powodu częstotliwości ich występowania, czy to ze względu na ich szczególnie poważne następstwa. Przykładowe rodzaje ataków cybernetycznych to:

- **ataki zorientowane na wykradanie danych** (albo w sposób otwarty, albo w sposób potajemny, skryty);
- **ataki mające na celu usunięcie danych**. Dokonywane są przy użyciu złośliwego oprogramowania zwanego z ang. *wiper malware*. Przykładowo w marcu 2013 r. ofiarą takiego ataku padły m.in. 3 koreańskie banki i powiązane z nimi firmy ubezpieczeniowe oraz 3 stacje telewizyjne [Mimoso 2013]. Hackerzy włamali się do blisko 48 tys. komputerów i usunęli z ich dysków twardych ważne dane – konkretnie główne rekordy startowe. Rezultaty późniejszego dochodzenia odpowiednich organów Republiki Korei wskazują, że ów cyberatak najprawdopodobniej był dziełem północnokoreańskiego wywiadu. Został on bowiem przeprowadzony z komputerów z chińskimi adresami IP [Gallagher 2013]. W sierpniu 2012 r. ofiarą tego typu ataku padł największy saudyjski koncern naftowy Saudi Aramco. Dane na dyskach twardych ¾ komputerów firmy zostały całkowicie wykasowane przez wirus nazwany Shamoon. Zawirowanie związane z cyberatakiem spowodowało, że zmniejsz-

szone wydobywanie ropy naftowej na polach należących do Saudi Aramco przez okres 10 dni. Atak został prawdopodobnie przeprowadzony z inicjatywy władz Islamskiej Republiki Iranu – państwa skonfliktowanego z Arabią Saudyjską;

- **ataki typu DDoS** (ang. *Distributed Denial of Service* – rozproszona odmowa usługi) – polega on na zablokowaniu funkcjonowania strony internetowej, serwera, komputera czy jakiejś sieci lokalnej poprzez równoczesne przesyłanie z wielu (setek tysięcy, dziesiątek tysięcy) wcześniej zainfekowanych złośliwym oprogramowaniem komputerów (tzw. komputerów – zombie) dużych pakietów danych. Skutkuje to sparaliżowaniem pracy zaatakowanego obiektu. Klasycznym przykładem użycia tego rodzaju ataków cybernetycznych była wojna rosyjsko-gruzińska o Abchazję i Osetię Południową, która wybuchła w sierpniu 2008 r. Strony internetowe gruzińskich instytucji rządowych, mediów, instytucji finansowych, a nawet gruzińskiej społeczności hakerów zostały czasowo zablokowane w wyniku przeprowadzonego, przez rosyjskich hakerów inspirowanych i/lub wynajętych przez rosyjskie specjalsłużby, z dużym rozmachem ataku cybernetycznego typu DDoS. Ów atak cybernetyczny towarzyszył normalnym, konwencjonalnym działaniom zbrojnym. Miał za zadanie oprócz podsycenia ogólnego chaosu w Gruzji, również utrudnienie stronie gruzińskiej przedstawiania społeczności międzynarodowej swojej wersji wydarzeń, swojej propagandy rządowej przeciwstawiającej się propagandzie Moskwy;
- ataki mające na celu fizyczne uszkodzenie bądź zniszczenie infrastruktury technicznej. Najsłynniejszym przykładem takiego cyberataku jest przypadek wirusa znanego jako Stuxnet, zastosowanego przeciwko irańskim instalacjom nuklearnym w latach 2009–2010. Wirusem Stuxnet zainfekowany został przemysłowy system operowania wirówkami wzbogacającymi uran produkcji niemieckiego koncernu Siemens, umieszczonymi w irańskiej instalacji nuklearnej w Natanz. Wirus komputerowy powodował, że wirówki z gwałtownie zwiększonych obrotów, następnie gwałtownie je zmniejszały. Cykl ten trwał przez dłuższy czas. W wyniku tego wirówki były poddawano bardzo częstym i bardzo dużym przyspieszeniom oraz przeciążeniom, co z kolei skutkowało ich przyspieszonym zużywaniem się i psuciem się. Jednocześnie operatorzy wirówek w ogóle nie zdawali sobie sprawę z tego, co się dzieje. Na ich komputerach cały czas były wyświetlane fałszywe, dezinformujące i wprowadzające ich w błąd dane o prędkości obrotu wirówek, które sugerowały, że nic złego się nie dzieje i wszystko odbywa się należyście. Przez jakiś czas irańscy naukowcy, inżynierowie i technicy nie mogli dojść do tego, czemu wirówki tak szybko się zużywają. Dopiero wykry-

cie wirusa Stuxnet rozwiązało zagadkę. Wedle dziennikarzy śledczych „The New York Times” wirus Stuxnet powstał jako wspólny projekt służb wywiadowczych Stanów Zjednoczonych Ameryki i Izraela, które usiłują powstrzymać Iran od wejścia w posiadanie broni jądrowej;

- ataki mające na celu dezinformację i manipulację. Wyśmienitym przykładem takiego ataku jest incydent z kwietnia 2013 r., kiedy to hakerzy włamali się na konta twitterowe renomowanej agencji prasowej Associated Press i podali zupełnie nieprawdziwą informację o dwóch eksplozjach w Białym Domu, w wyniku których ranny miał zostać prezydent Barack Obama. W rezultacie tej fałszywej wieści w ciągu kilka minut wolumen handlu na amerykańskiej giełdzie papierów wartościowych i giełdach surowcowych gwałtownie wzrósł, a ceny wielu aktywów dość mocno spadły [Domm 2013].

Na podstawie wnikliwej obserwacji i analizy wykrytych i nagłośnionych przypadków operacji cybernetycznych można wyciągnąć kilka zasadniczych wniosków. Większość ataków cybernetycznych noszących znamiona cyberwojny, a inspirowanych przez państwa jest dokonywanych w okresach międzypaństwowych kryzysów i napięć politycznych. Większość z nich jest dokonywana przez aktorów niepaństwowych, np. grupy hakerów czy hakywistów, ale z inspiracji państw (najczęściej służb wywiadowczych lub sił zbrojnych), choć spotykane są też przypadki, kiedy od początku do końca atak cybernetyczny był dziełem odpowiednich komórek instytucji państwowych i żaden aktor pozapaństwowy nie był w nich zaangażowany (*vide casus wirusa Stuxnet*). Ataki cybernetyczne wydają się być najbardziej skuteczne, kiedy są przeprowadzane z zaskoczenia, jako broń pierwszego zastosowania. Państwa wydają się szczególnie cenić ważką zaletę cyberataków w postaci dużych trudności z absolutnie pewnym udowodnieniem pierwotnego źródła pochodzenia ataku i w związku z tym z dysponowaniem możliwością wiarygodnego zaprzeczenia [Iasiello 2015: 35].

Pojawia się problem: jak odpowiadać na cyberataki? Kiedy cyberatak staje się już tak groźny i szkodliwy, że jest usprawiedliwiona zbrojna odpowiedź na taki cyberatak w postaci użycia np. wojska? Kiedy cyberatak jest równoznaczny z wypowiedzeniem wojny? Nie ma w społeczności międzynarodowej, ani wśród ekspertów konsensusu – co stanowi czerwoną linię w atakach cybernetycznych inicjowanych przez państwa, której przekroczenie oznaczałoby wszczęcie wojny.

Dotychczas wszystkie operacje cybernetyczne miały jedną ważną wadę, ograniczenie czy też słabość. Aby je przeprowadzić zaatakowane komputery musiały być podłączone do jakiejś sieci komputerowej czy do Internetu. Jeśli atakowano lokalną sieć komputerową to wirus komputerowy musiał być dostarczony na dysk twardy któregoś z komputerów podłączonych do

sieci, np. poprzez płytke CD, płytke DVD, pendrive, dysk zewnętrzny, etc. Komputer, który był odłączony od sieci nie mógł zostać zainfekowany złośliwym oprogramowaniem. Wiadomo, że od kilku lat amerykańska Agencja Nowoczesnych Projektów Obronnych DARPA (ang. *Defence Advanced Research Projects Agency*) pracuje nad opracowaniem i wdrożeniem przełomowej technologii pozwalającej na infekowanie, niepodłączonych do sieci komputerów, złośliwym oprogramowaniem bez ich uprzedniego kontaktu z jakimikolwiek nośnikami danych [Orwellsky 2012: 14]. Do wiadomości publicznej nie podano żadnych innych informacji dotyczących owego projektu. Można domniemywać czy też spekulować jedynie, że ta rewolucyjna i ze wszech miar nowatorska technologia w jakiś sposób będzie wykorzystywać fale elektromagnetyczne rozchodzące się w przestrzeni do zdalnego zmieniania zapisów na dyskach twardych i pamięciach komputerów oraz innych urządzeń elektronicznych.

Problem pojawiający się przy atakach cybernetycznych na infrastrukturę krytyczną jest taki, że nawet jeśli jakiś kraj A nie był bezpośrednim celem ataku, to sam fakt, że inny – np. sąsiedni kraj B został poddany skutecznemu atakowi – może już odczuć istotne negatywne skutki pośrednie dla infrastruktury kraju A. Wynika to z licznych i rozmaitych przypadków współzależności infrastrukturalnej różnych krajów [Menashri & Baram 2015: 82]. Skuteczne zaatakowanie sieci elektroenergetycznej w jednym kraju Unii Europejskiej będzie miało negatywne efekty dla wielu pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej. Uszkodzenie elektrowni jądrowej w wyniku ataku cybernetycznego w jednym kraju może skutkować dewastacją środowiska przyrodniczego w wyniku przenoszonego powietrzem skażenia radioaktywnego również w ościennych państwach. Teoretycy wojny cybernetycznej wskazują, że w ekstremalnych przypadkach można mieć nawet do czynienia z sytuacją, że udany atak cybernetyczny na jakiś obiekt, bądź obiekty infrastruktury w jednym kraju może wywołać efekt domina, który obejmie obiekty infrastruktury w kraju innym [Menashri & Baram 2015: 82]. Przykładowo skuteczny atak cybernetyczny na infrastrukturę finansową w USA, powodujący gwałtowne załamanie np. nowojorskiej giełdy, z dużą dozą prawdopodobieństwa pociągnie za sobą znaczne spadki cen akcji na giełdach papierów wartościowych w innych państwach. Inny przykład podobnego procesu miał miejsce w sierpniu 2003 r., kiedy to nastąpił tzw. *blackout*, a więc fala wyłączeń prądu na znacznym obszarze Stanów Zjednoczonych i Kanady spowodowany awarią w jednej elektrowni. Do dziś zresztą funkcjonują pogłoski, że mogło to być spowodowane także atakiem cybernetycznym, choć co do tego nie ma pewności.

Znany jest jednak przypadek przerwy w dostawie energii elektrycznej, co do której nie ma żadnych wątpliwości, że została ona wywołana skutecznie

przeprowadzoną ofensywną operacją cybernetyczną. 27 grudnia 2015 r. 27 stacji dystrybucyjnych energii elektroenergetycznej i 3 elektrownie w zachodniej Ukrainie czasowo przestały dobrze funkcjonować, co poskutkowało czasowym odcięciem od prądu setek tysięcy gospodarstw domowych i zakładów przemysłowych w zachodniej części Ukrainy. Powodem owego *blackoutu* był przeprowadzony z terytorium Rosji atak cybernetyczny przy użyciu wirusa nazwanego BlackEnergy, który czasowo poraził znaczną część ukraińskiej infrastruktury elektroenergetycznej. Atak został przeprowadzony przez grupę rosyjskich hakerów określanych mianem Sandworm, którzy byli inspirowani do przeprowadzenia operacji przez rosyjskie służby wywiadowcze bądź siły zbrojne. Prawdopodobnie była to swoista odpowiedź na czasowe odcięcie od prądu Półwyspu Krymskiego w wyniku sabotażu dokonanego przez niezidentyfikowaną grupę. Uważa się, że omówiony wyżej przypadek jest prawdziwym precedensem, bowiem dotychczas nie było bezspornie udowodnionego ataku cybernetycznego na kluczową infrastrukturę krytyczną na taką skalę [Siboni & Magen 2016: 1–2].

#### 8.4. Zagrożenia związane z inwigilacją społeczeństwa

W kontekście informacyjnego wymiaru bezpieczeństwa koniecznie trzeba zwrócić uwagę na coraz dalej idące zjawisko inwigilacji internautów. Społeczeństwa są coraz bardziej świadome niebezpieczeństw i zagrożeń z tym związanych. Zdaniem wielu ludzi rządy i służby specjalne już dawno przekroczyły w tej sferze granice, których przekroczyć nie powinny.

Szczególnie od czasu ujawnienia ściśle tajnych informacji przez Edwarda Snowdena, który przez wiele lat miał doskonały dostęp do tajnych materiałów, dokumentów i prezentacji Narodowej Agencji Bezpieczeństwa – najpotężniejszej na świecie służby wywiadowczej zajmującej się wywiadem elektronicznym, narasta dyskusja na ten temat na całym świecie. Z informacji ujawnionych przez Snowdena wynika, że wszystkie transakcje finansowe, jakich dokonują internauci, wszystkie maile, jakie wysyłają, wszystkie strony internetowe, jakie odwiedzają, niemalże wszystkie rozmowy, jakie odbywają, wszystkie słowa, jakie wpisują w wyszukiwarkach są podsłuchiwane i podglądane przez NSA oraz współpracujące z nią instytucje. Większość z nich jest nawet gromadzona i zapisywana w gigantycznych super bazach danych na ewentualność użycia ich w przyszłości. W ten sposób służby specjalne mogą poznać nasze światopoglądy, poglądy polityczne, preferencje seksualne, słabości, stan naszego zdrowia i wiele innych wrażliwych informacji, o których wcale nie muszą wiedzieć, a nawet wiedzieć nie powinny. Ta wiedza kiedyś może się obrócić przeciw nam samym, zwłaszcza jeżeli



ludzie u władzy nie oprą się pokusom jej nadużywania, o co jak pokazuje historia – niestety nie trudno. Rządy państw anglosaskich: USA, Wielkiej Brytanii, Kanady, Australii i Nowej Zelandii wiele lat temu zawarły porozumienie, na mocy którego zobowiązały się do połączenia wysiłków w szpiegowaniu całej komunikacji odbywającej się drogą elektroniczną na świecie. To porozumienie nazwano „przymierzem pięciu oczu”. W przekonaniu wielu ekspertów, NSA jest w stanie zakłócić lub sparaliżować działanie każdego komputera, na którym zainstalowane jest oprogramowanie produkcji któregoś z licznych wielkich amerykańskich producentów software’u [Heginbotham 2015: 270]. Zjawisko masowej, wszechobecnej inwigilacji musi budzić znaczne obawy i niepokoje. Warto w tym kontekście przytoczyć słowa przypisywane przez jednych Benjaminowi Franklinowi, a przez innych Thomasowi Jeffersonowi: „ten, kto wyrzeka się wolności w imię bezpieczeństwa, nie zasługuje ani, na jedno, ani na drugie i nie dostanie ani jednego, ani drugiego”.

Inwigilacja obywateli jednego państwa przez służby wywiadu elektronicznego innego państwa jest niekiedy zarzewiem poważnych sporów międzynarodowych, więc i z tego względu ten problem nie powinien być lekceważony. Przykładowo, ujawnienie przez Edwarda Snowdena informacji o systematycznym i zakrojonym na olbrzymią skalę podsłuchiwanie rozmów telefonicznych europejskich przywódców, w tym kanclerz Niemiec, Angelę Merkel, skutkowało licznymi dyplomatycznymi protestami kierowanymi w stronę Waszyngtonu [Farrell & Newman 2016: 128–129]. Unia Europejska była też bardzo niezadowolona, gdy dowiedziała się o złamaniu przez NSA zabezpieczeń SWIFT – europejskiego elektronicznego systemu transakcji bankowych. W październiku 2015 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości za niezgodny z prawem unijnym uznał tzw. porozumienie bezpiecznej przystani, zawarte między UE a Departamentem Handlu USA w 2000 r., przyznające korporacjom amerykańskim prawo do przetrzymywania i przetwarzania danych mieszkańców UE na terenie Stanów Zjednoczonych Ameryki. Trybunał uznał, że to ułatwia inwigilację Europejczyków przez NSA i jako takie narusza prawo do prywatności obywateli państw UE [Farrell & Newman 2016: 124]. Powyższe przykłady wskazują na postępującą umiędzynarodowienie i upolitycznienie tego problemu.



Część II.

## **Instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego**

---



## Rozdział 9.

# Systemy bezpieczeństwa Ligi Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych

---

Liga Narodów oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych stanowią przykłady globalnych oraz uniwersalnych Instytucji Bezpieczeństwa Międzynarodowego (IBM) – pierwsza w aspekcie historycznym, a druga w wymiarze współczesnym. Będą one poniżej przedmiotem syntetycznej analizy w ujęciu genetycznym, strukturalnym i funkcjonalnym.

### 9.1. Geneza, cele, struktura i ewolucja Ligi Narodów

#### a) Geneza, cele i członkostwo

Liga Narodów (LN) była pierwszą historyczną, światową oraz uniwersalną Instytucją Bezpieczeństwa Międzynarodowego. Idee utworzenia związku państw dla utrzymania pokoju światowego sformułowali m.in. prawnik niemiecki – Hugo Grotius w książce *O prawie wojny i pokoju* już w 1625 r. oraz niemiecki filozof – Immanuel Kant *O wiecznym pokoju* [1795] w duchu ideologii racjonalizmu i oświecenia. Na przełomie XIX i XX w., w toku prac przygotowawczych do haskich Konferencji Pokojowych (1899 i 1907), w wielu krajach Europy Zachodniej (głównie w Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Francji) oraz w Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA) powstały bardzo zróżnicowane ruchy pacyfistyczne, które również propagowały potrzebę powstrzymania wojen oraz przywrócenia pokoju. W USA w kręgach prawników, ruchów pacyfistycznych oraz polityków dużą popularność miał pogląd, jakoby ustanowienie trwałego pokoju światowego możliwe było tylko poprzez utworzenie powszechnej organizacji międzynarodowej. W momencie przystąpienia USA do I wojny światowej, w kwietniu 1917 r., po stronie państw zachodnich (Trójp porozumienia – Ententy) stał prezydent amerykański, którym był prawnik i zwolennik ruchów pacyfistycz-

nych, Wodrow Wilson. W tradycyjnym orędziu do narodu amerykańskiego, z 8 stycznia 1918 r., w jego 14 punkcie stwierdził między innymi: „Winno być utworzone powszechne zrzeszenie narodów na podstawie uroczystych umów celem dania wszystkim państwom, wielkim i małym, wzajemnych gwarancji niezawisłości politycznej i całości terytorialnej”.

Po kapitulacji wojsk Państw Centralnych, na czele z Niemcami, w listopadzie 1918 r. Wilson stał się głównym motorem utworzenia LN. Przywódcy zwycięskich mocarstw zachodnich – Francji, Wielkiej Brytanii (WB) i Włoch – zaakceptowali formalnie ogólne zasady Wilsona, ale nie zrezygnowali z polityki przewagi, surowego ukarania Niemiec oraz ustanowienia powojennego „koncertu mocarstw”, na czele z Francją, WB i USA. Ofensywa pokojowa Wilsona uwzględniała również propagandę bolszewicką w Rosji po rewolucji październikowej 1917 r. – izolowanej i wykluczonej z udziału w konferencji pokojowej za podpisanie separatystycznego pokoju w Brześciu Litewskim z Niemcami, 3 marca 1918 r. Jej przywódca Włodzimierz I. Lenin z jednej strony głosił popularne hasła „zawarcia pokoju bez aneksji i kontrybucji”, ale z drugiej forsował koncepcję „rewolucji światowej”, zyskując szereg zwolenników wśród skrajnych partii o ruchach lewicowych w całej Europie. W konsekwencji tych haseł oddziały Armii Czerwonej w marszu na Zachód w sierpniu 1920 r. podeszły aż pod Warszawę, gdzie zostały powstrzymane i odparte przez Wojsko Polskie Odrodzonej.

Do początku 1919 r. Wilson, podczas konferencji pokojowej w Wersalu, stał na czele Komisji ds. LN i do Statutu LN przeforсоваł wszystkie ważniejsze amerykańskie postulaty. Podpisanie Paktu LN nastąpiło 28 czerwca 1919 r. (łącznie z Traktatem Pokojowym z Niemcami), będąc jego częścią składową. Wszedł on w życie 10 stycznia 1920 r. Klęski wyborcze partii Wilsona – demokratów, w wyborach do Kongresu (drugiej Izby Senatu) spowodowały, że USA nie przystąpiły do LN i przeszły w 1920 r. do polityki izolacji, co poważnie ograniczyło skuteczność oddziaływania LN na sytuację międzynarodową.

Ogólne cele zostały zawarte w preambule i 26 artykułach, głosząc między innymi potrzebę utrzymania pokoju poprzez przestrzeganie:

- utrzymywania jawnych stosunków międzynarodowych,
- skrupulatnego szanowania zobowiązań traktatowych,
- nieuciekania się do wojny, jako instrumentu rozwiązywania konfliktów.

Powyższe zasady tworzyły istotę tzw. systemu wersalsko-waszyngtońskiego po I wojnie światowej (1914–1918), mimo że USA nie przystąpiły do Paktu LN i prowadziły politykę izolacji. Równocześnie jednak dysponowały ogromnym potencjałem gospodarczym oraz udzielały pomocy finansowej wszystkim krajom świata, w tym także czołowym mocarstwom europejskim.

Założycielami LN były 42 państwa, które w czasie I wojny światowej należały do koalicji Ententy lub ją popierały. Wśród nich znalazła się także Polska, ponieważ w Paryżu działał Komitet Narodowy Polski na czele z Romanem Dmowskim, który zabiegał pod koniec wojny o interesy tworzącego się państwa polskiego. Po jej wskrzeszeniu, 10 listopada 1918 r., był on oficjalnym przedstawicielem Polski na Konferencji Pokojowej w Paryżu. Zasadniczo LN była otwarta dla wszystkich państw świata, jednak w praktyce w pierwszych latach jej szeregi zasilaly państwa popierające Ententę i będące neutralne. Od połowy lat dwudziestych w poczet członków przyjmowano już niektóre państwa nieprzyjacielskie, w tym Niemcy (1926) – uznane w Traktacie Wersalskim, z 28 czerwca 1919 r., za głównego agresora I wojny światowej. Istotne znaczenia miało także przyjęcie, izolowanego na arenie międzynarodowej w okresie międzywojennym, ZSRR (1934). Najwięcej państw członkowskich w LN było w 1935 r. – 60, a w końcowej fazie jej istnienia liczba członków spadła do 35. Główną przyczyną zmniejszenia się stanu liczebnego LN było jej samodzielne opuszczanie głównie przez małe kraje Ameryki Łacińskiej. Istotne znaczenie polityczne miało opuszczanie LN przez późniejszych agresorów (Niemcy –1933, Włochy –1937, Japonia –1932), które w ten sposób uniknęły wykluczenia. Jednym z ważniejszych wykluczonych państw był ZSRR w 1940 r. (za agresję na Finlandię 1939/1940). Siedzibą głównych organów LN była szwajcarska Genewa, która wygrała rywalizację z konkurencyjnymi kandydującymi miastami, Brukselą i Hagą [por. szerzej Dobrzycki 2006: 363–371].

### **b) Struktura organizacyjna i funkcjonowanie LN**

Struktura instytucjonalna LN przedstawiała się następująco:

- Zgromadzenie (zrzeszające wszystkich członków);
  - Rada Ligi Narodów (najważniejszy organ bezpieczeństwa);
  - Sekretariat z Sekretarzem Generalnym (organ wykonawczy);
  - Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej z siedzibą w Hadze (gdzie w latach 1899 i 1907 toczyły się ważne pokojowe i rozbrojenio-we rozmowy oraz uchwalono tzw. konwencje haskie – 1907),
  - Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).
- Do Zgromadzenia należały wszystkie państwa członkowskie:
- każde państwo członkowskie Ligi Narodów posiadało 1 głos oraz mogło być reprezentowane przez maksymalnie 3 delegatów,
  - posiedzenia odbywać się miały raz do roku, choć mogły być zwoływane częściej,
  - kompetencje organu w Pakcie Ligi Narodów nie zostały ściśle sprecyzowane. Miało ono rozpatrywać wszystkie sprawy z zakresu działań organizacji lub dotyczące światowego pokoju.



Do najważniejszych uprawnień Zgromadzenia należały przede wszystkim:

- przyjęcie nowych członków, wybór stałych i niestałych członków Rady,
- akceptacja nominacji sekretarza generalnego,
- rozważanie sporów przedłożonych przez Radę,
- zapraszanie członków Ligi do ponownego zbadania obowiązujących ich traktatów,
- głosowanie nad poprawkami do Paktu i statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM),
- zgłaszanie do STSM wniosków o opinie doradcze.

Rada Ligi Narodów składała się z różnych kategorii członków:

- a) członkowie stali – mocarstwa (WB, Francja, Włochy – do 1937 r., Japonia – do 1932 r., Niemcy w latach 1926–1933 i ZSRR – 1934–1940),
- b) czterech niestałych członków, wybieranych na 3 lata przez Zgromadzenie LN, ale co roku rotowała wśród nich 1/3 członków,
- c) po przystąpieniu Niemiec na członka stałego, w 1926 r. zwiększono liczbę niestałych członków do 6, tworząc model członka półstałego (Polska i Hiszpania), który po trzech latach nie podlegał rotacji (po wycofaniu się Hiszpanii jedynym członkiem półstałym pozostawała Polska).

Ważniejsze kompetencje Rady LN to:

- aprobata nominacji wysokich urzędników Ligi;
- opracowanie planów redukcji zbrojeń narodowych;
- kontrola nad prywatną produkcją uzbrojenia;
- przyjmowanie wniosków i opinii specjalnej Komisji kompetentnej we wszystkich zagadnieniach dotyczących spraw wojskowych, lotniczych i morskich;
- wskazanie instrumentów działania na wypadek naruszenia całości terytorialnej i niezależności politycznej członków Ligi;
- działanie medacyjne i rozjemcze na rzecz członków.

Zgromadzenie i Rada podejmowały decyzje jednomyślnie (poza art. 15), gdzie na wypadek podjęcia akcji przeciwko agresorowi teoretycznie dopuszczano głosowanie większościowe, przy zastosowaniu dodatkowych procedur (określania winy, przyjmowania sprawozdań itp.), co jednak utrudniało podejmowanie decyzji efektywnych, osłabiając prestiż i wiarygodność LN na polu bezpieczeństwa międzynarodowego.

Sekretariat Ligi Narodów był organem pomocniczym. Działaniami Sekretariatu kierował Sekretarz Generalny, wybierany przez Zgromadzenie, a mianowany przez Radę. Funkcję powyższą sprawowali: James Eric Drummond (Wielka Brytania) 1920–1933, Joseph Avenol (Francja) 1933–1940 i Seán Lester (Irlandia) 1940–1946. W skład Sekretariatu wchodził ponadto sekretarze i personel. Sekretariat przygotowywał projekt budżetu oraz

materiały do sesji Zgromadzenia i Rady, zajmował się także korespondencją napływającą na adres Ligi. Ponadto miał obowiązek gromadzenia i udzielania informacji dotyczących kwestii międzynarodowych [zob. Walters 1952: 23–129].

Przy ocenie działalności LN należy uwzględnić fakt, że była to pierwsza uniwersalna organizacja międzynarodowa, która nie miała określonego doświadczenia historycznego. Równocześnie zawarte jej statucie zasady w dużej mierze nie były osadzone w obowiązującym prawie międzynarodowym i wymagały aprobaty ze strony mocarstw i pozostałych państw członkowskich. Często miały one charakter postulatyczny i nie wytrzymały próby czasu. System LN zasadniczo obrał funkcję zmieniającego się układu sił w latach 1919–1939. Sprawa powyższa zostanie zasygnalizowana poniżej w ujęciu syntetycznym. Zawarte w statucie LN formuły przewidywały między innymi:

- wszystkie należące do niej państwa musiały zaakceptować raz ustanowiony *status quo*,
- miały ją ponadto bronić niezależnie od tego, kim był agresor i jego ofiara,
- pojęcie „agresor” i „agresja” musiały jednak dopiero zostać jednoznacznie zdefiniowane i wiążąco przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie Ligi.

Dwie pierwsze zasady były idealistyczne i nie wytrzymały próby czasu, bowiem zarówno mocarstwa, jak też wiele innych państw członkowskich Ligi nie stosowały się do nich. Natomiast agresorzy, w celu uniknięcia krytyki lub sankcji, najczęściej opuszczali Ligę Narodów (jak np. Japonia w 1933 r. – po napaści na Chiny, hitlerowskie Niemcy – po dojściu do władzy Hitlera w 1933 r.). Zresztą nie było zainteresowania ani też mechanizmów pozwalających na ewentualne wprowadzenie sankcji przeciwko agresorom. Sprawnie nie funkcjonowały także organy Ligi, co niekorzystnie wpływało na jej prestiż oraz zdolność do ustanowienia systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednym z nielicznych i bardzo ograniczonych sukcesów Ligi Narodów było wprowadzenie do jej statutu pojęcia „agresja” (artykuł 10), które bardziej precyzyjnie zdefiniowano w tzw. protokole genewskim z 2 października 1924 r. Stwierdzono w nim, że wojna jest przestępstwem międzynarodowym i zawarto zobowiązanie państw członkowskich do powstrzymywania się od agresji, jak też do udzielenia pomocy państwu napadniętemu lub zagrożonemu agresją. Nie wszedł on jednak w życie.

Całkowity zakaz agresji w formie wielostronnej umowy zawierał tzw. pakt Brianda-Kellogga z 1928 r., który do początku 1939 r. podpisało 75 państw. Dalsze próby w tym kierunku podjęły tzw. formuła Litwinowa-Politisa oraz konwencja londyńska z 3 sierpnia 1933 r. w sprawie zdefiniowania napaści. Nie zagłębiając się w kwestie szczegółowe należy dodać, że

w latach 30. wiele państw zawarło pakty o nieagresji, w tym także Polska (pakty o nieagresji z ZSRR 1932 r. oraz Niemcami 1934 r.). Okazały się one całkowicie nieskuteczne w odniesieniu do Polski w 1939 r. oraz państw bałtyckich w 1940 r., które stały się obiektem agresji ze strony hitlerowskich Niemiec oraz ZSRR. Z drugiej strony doświadczenia 1919–1939 nie pozostały bez wpływu na zakaz agresji po II wojnie światowej. Zawierały go zarówno statut Międzynarodowego Trybunału Wojennego w Norymberdze oraz KNZ z 1945 r., podnoszące zakaz agresji do podstawowej normy prawa międzynarodowego.

Bez wątpliwości próba ustanowienia, w latach 1919–1939, systemu bezpieczeństwa zbiorowego nie powiodła się, ponieważ koncepcja powyższa nie znalazła powszechnej aprobaty zarówno wśród państw członkowskich Ligi, jak też tych, które pozostawały poza nią. Nie bez znaczenia był fakt, iż główny inicjator bezpieczeństwa zbiorowego, USA, nie ratyfikowały Paktu Ligi i ponownie przeszły po 1919 r. do polityki izolacjonizmu. W 1919 r. poza Ligą z różnych przyczyn pozostały dwa czołowe państwa europejskie – Niemcy, jako jeden z głównych sprawców I wojny światowej (przystąpiły do niej dopiero w 1926 r.) i Rosja Radziecka, jako państwo bojkotowane w wyniku rewolucji bolszewickiej, co wyraźnie osłabiło ją długofalowo i wzmocniło tendencje rewizjonistyczne. Wystąpienie z Ligi Niemiec hitlerowskich (1933) oraz przystąpienie do niej ZSRR (1934) nie były w stanie zahamować dalszego spadku jej autorytetu, a w konsekwencji całkowitej marginalizacji w okresie narastających napięć i konfliktów w przededniu II wojny światowej. Na zakończenie można zatem sformułować tezę, że w okresie międzywojennym, mimo deklaracji oraz wielu wysiłków, nie udało się próba ustanowienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Faktycznie jego utrzymanie przerastało możliwości ułomnej Ligi Narodów, sprzyjając ukształtowaniu się labilnej równowagi sił między zaborczymi państwami „Osi” (Niemcy, Włochy, Japonia), dążącym do hegemonii ZSRR, osłabionymi mocarstwami zachodnimi – Francją i Wielką Brytanią oraz prowadzącymi politykę izolacji USA. Nieuchronnie musiało to doprowadzić do wybuchu II wojny światowej w 1939 r. [szerzej Rudnicki 2005].

### **c) Ocena LN jako instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego**

Najważniejsze osiągnięcia oraz słabości LN na polu kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego syntetycznie można ująć następująco:

#### **Osiągnięcia**

Ważnymi osiągnięciami LN były przede wszystkim:

- przyjęcie przez Zgromadzenie „Protokołu genewskiego w sprawie pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych” (2 października

1924 r.), uznającego „wojnę napastniczą” za przestępstwo sprzeczne z prawem międzynarodowym. Nie wszedł on w życie ze względu na sprzeciw WB. Został przejęty przez tzw. pakt przeciwojenny Brianda-Kellogga z 1928 r., podlegając dalszej ewolucji po 1945 r.;

- podjęcie próby doprowadzenia do konferencji rozbrojeniowej w latach 1932–1937, która nie potrafiła jednak wypracować skutecznych zasad kontroli, co pozbawiło ją szans na sukces;
- zainwestowanie w system kontroli przestrzegania praw mniejszości narodowych, co jednak prowadziło do licznych kontrowersji i nie wzbudzało zachwytu różnych państw, w tym także Polski, w odniesieniu do skarg mniejszości niemieckiej. Stworzenie w Genewie możliwości przeprowadzania konsultacji i rozwiązywania różnych sporów, co osłabiło przejściowo, zwłaszcza w ciągu lat 20., napięcia i konflikty w Europie, w tym także między Polską a Niemcami;
- podjęcie próby osłabienia wynaturzeń kolonializmu przez stworzenie systemu mandatowego [zob. szerzej Rudnicki 2005].

### Słabości

- skomplikowany system postępowania LN w razie konfliktów (długi okres potrzebny na stwierdzenie powstania konfliktu i winy stron, powolne wdrożenie struktur i metod arbitrażowo-rozjemczych, konieczność jednomyślnego przyjęcia sprawozdania na temat podjęcia sankcji, co praktycznie je uniemożliwiało, wykluczając praktycznie podjęcie kroków zbrojnych przeciwko agresorowi);
- LN nie mogła zatem w praktyce wykluczyć wojny, a jedynie odroczyć ją na 10 miesięcy;
- brak możliwości przyjęcia sankcji ekonomicznych ze względu na fakt, że traktowano gospodarkę jako element atrybutów wewnętrznych państw;
- brak superarbitra spoza Europy, którym w praktyce mogły zostać tylko USA;
- dominacja mocarstw oraz państw silniejszych, jak np. Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch i Japonii nad pozostałymi członkami LN;
- państwa faszystowskie: Japonia, Niemcy i Włochy wystąpiły z LN w latach 1931–1936, ze względu na jawne podważenia systemu wersalskiego oraz podjęcie przygotowań państw osi do II wojny światowej.

Reasumując można stwierdzić, że LN – jako pierwsza powszechna instytucja bezpieczeństwa międzynarodowego, pod koniec lat 30. stanęła wobec ogromnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. W praktyce nie odegrała ona jednak **żadnej roli w trakcie działań wojennych w latach 1939–1945**, podejmując w 1946 roku decyzję o samorozwiązaniu [zob. Gill 1996: 350 i n.].

## 9.2. System bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych

Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) współcześnie jest jedyną organizacją międzynarodową o charakterze powszechnym, uniwersalnym. Spełnia ona wielorakie funkcje, wśród których nadrzędną rolę zajmuje utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa światowego oraz rozwój przyjaznych stosunków i współpracy między wszystkimi państwami członkowskimi. Powyższy problem będzie głównym przedmiotem poniższej analizy przedstawionej w ujęciu syntetycznym.

### a) Geneza, struktura organizacyjna i funkcjonowanie ONZ

Prekursorem ONZ była – przedstawiona wyżej – Liga Narodów, która powołana została 28 czerwca 1919 r. Inicjatywę powołania do życia ONZ podjęły USA już w pierwszych latach po przystąpieniu do II wojny światowej, 8 grudnia 1941 r., nawiązując do tradycji konstytucjonalizmu amerykańskiego oraz przekonania, że pokój i bezpieczeństwo po tragicznych doświadczeniach II wojny światowej utrzymać można najlepiej poprzez utworzenie powszechnej organizacji międzynarodowej. Po licznych uzgodnieniach, początkowo między USA a Wielką Brytanią (WB), a następnie na konferencji w Dumbarton Oaks (USA), z udziałem przedstawicieli USA, Wielkiej Brytanii, ZSRR i Chin, opracowali wstępny statut ONZ (sierpień–październik 1944 r.). Do wiosny 1945 r. sprawa ONZ pozostała jednak jedną z wielu kontrowersji w łonie koalicji antyhitlerowskiej, w kwestii jej zasad i procedur oraz roli w kształtowaniu porządku powojennego w kontekście relacji między USA, Wielką Brytanią a ZSRR. Szczególnie ważne znaczenie miały w ujęciu chronologicznym następujące decyzje i porozumienia:

- na konferencji w Jałcie, 3–11 lutego 1945 r., trzej przywódcy koalicji antyhitlerowskiej – F.D. Roosevelt, W. Churchill oraz J. Stalin doszli do porozumienia w kwestii wymogu jednomyślności głosowania między wielkimi mocarstwami w Radzie Bezpieczeństwa, do których obok USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR zaproszono przedstawicieli Francji i Chin, jako członków założycieli,
- kwiecień–czerwiec 1945 r. odbyła się konferencja założycielska w San Francisco, na której uzgodniono wstępnie akt założycielski – Kartę Narodów Zjednoczonych (KNZ) 21 kwietnia 1945 r.,
- 26 czerwca 1945 r. w San Francisco podpisano KNZ przez przedstawicieli 50 państw, tzw. członków pierwotnych,
- KNZ weszła w życie 24 października 1945 r. po ratyfikacji przez 51 państw (Polska nie uczestniczyła w konferencji założycielskiej ONZ, ale po utworzeniu Tymczasowego Rządu RP pod koniec czerwca 1945 r., podpisała KNZ 16 października 1945 r. i tym samym znalazła się wśród członków pierwotnych),

- jedną z dodatkowych koncesji na rzecz ZSRR było przyznanie członkostwa ONZ największym republikom związkowym – Białorusi, Rosji i Ukrainie [por. Symonides 2006: 20–74].

Podstawowym dokumentem ONZ jest wspomniana wyżej KNZ. Obowiązuje ona wszystkich członków, a w 111 artykułach formułuje cele, ustala strukturę organów, zasady ich funkcjonowania, finansowanie oraz wiele dodatkowych kwestii szczegółowych. KNZ, w preambule oraz artykułach 1 i 2, wymienia podstawowe cele ogólne, z których najważniejsze to m.in. utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, przywrócenie wiary w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość bez względu na różnicę rasy, płci, języka lub wyznania, wkład w rozwój praw człowieka oraz konieczność uzgadniania działalności między państwami dla osiągnięcia powyższych celów. Natomiast w artykule 2 wymienia kolejno siedem nadrzędnych zasad, którymi winny się rządzić zarówno organizacja, jak też wszystkie państwa członkowskie. Są to wymienione poniższe zasady:

- 1) wzajemna równość wszystkich członków,
- 3) przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych,
- 3) załatwianie wszystkich sporów między członkami wyłącznie za pomocą środków pokojowych,
- 4) wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości jakiegokolwiek państwa,
- 5) zasada bezpieczeństwa zbiorowego,
- 6) organizacja zapewni, aby państwa postępowały zgodnie z przyjętymi przez nią zasadami, w stopniu koniecznym do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- 7) **żadne postanowienia Karty nie upoważniają NZ do interwencji w sprawach, które** w swej istocie należą do kompetencji wewnętrznej któregoś państwa [zob. Symonides 2006: 29–30].

Zasady 1–5 są precyzyjne i sprawdziły się w historii ONZ. Natomiast zasady 6, a zwłaszcza 7 nie, nie są całkowicie spójne, przez co w praktyce dopuszczają zróżnicowane i odmienne interpretacje. Większość konfliktów międzynarodowych posiada genezę i uwarunkowania wewnętrznie, utrudniając w wielu konkretnych sytuacjach na zajęcie przez poszczególne organy NZ i państwa członkowskich jednoznacznego stanowiska.

W poczet członków ONZ przyjmowane są państwa, które podobnie jak członkowie pierwotni, wyrażają gotowość realizacji celów i zadań zawartych w KNZ. Są one przyjmowane przez Zgromadzenie Ogólne (ZO) NZ na zlecenie Rady Bezpieczeństwa. Podczas procedury przyjęć w ZO NZ wymagana jest większość 2/3 państw. Wobec państw członkowskich, łamiących cele i zasady działania, ZO ONZ może – na zlecenie Rady Bezpieczeństwa

– podjąć środki przymusu (np. wobec Iraku w 1991 r. ze względu na okupację Kuwejtu) lub też zawiesić w prawach członkowskich (np. Nową Jugosławię w 1992 r.). Towarzyszą temu skomplikowane procedury i mechanizmy podejmowania decyzji. Po 1945 roku systematycznie wzrastała liczba państw członkowskich. Najwięcej nowych członków przyjęto w wyniku dekolonizacji Azji i Afryki od lat 50. do 70. Równocześnie liczba państw członkowskich zmienia się nieustannie w względu na proces jednoczenia się i podziału państw w Europie oraz Azji, zgłasza po zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód oraz rozpadzie ZSRR w 1991 r oraz Jugosławii po 1992 r. W 2015 ONZ liczyła 193 państw członkowskich.

### **b) Struktura i działalność ONZ ze szczególnym uwzględnieniem roli Rady Bezpieczeństwa**

Realizacja złożonych celów i zadań ONZ od początku jej istnienia wiązała się z koniecznością utworzenia określonych organów, instytucji komisji oraz agend. Należy przy tym podkreślić, że ONZ jest jedynie głównym centrum **Systemu Narodów Zjednoczonych**, w którego skład w 2015 r. wchodziło: 193 państw członkowskich, 16 organizacji wyspecjalizowanych, 2 niezależne agendy (IAEA i ITO, dawniej GATT), 9 programów specjalistycznych (UNCTAD, UNDP, UNEP, UNCHR, UNFPA, HABITAT, WEP, UNDRRO), 6 komisji funkcjonalnych (demograficzna, statystyczna, ds. narkotyków, statusu kobiet, praw człowieka i rozwoju społecznego), 5 komisji regionalnych, 24 operacje pokojowe i misje obserwacyjne.

Do głównych organów ONZ należą: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarczo-Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), Sekretariat. Poniżej podane zostaną podstawowe dane na temat poszczególnych organów. Natomiast więcej miejsca poświęcone zostanie funkcjonowaniu oraz głównym tendencjom reformy RB ONZ, jako IBM.

- **Zgromadzenie Ogólne (ZO)** tworzą wszystkie państwa członkowskie (w 2015 r. – 193), które posiadają po jednym głosie. Zbiera się ono na rocznych sesjach zwyczajnych, a RB NZ lub większość państw członkowskich mogą doprowadzić do zwołania sesji nadzwyczajnej. Podczas przerw w obradach ZO pracuje 7 komitetów stałych. ZO podejmuje decyzje w formie uchwał, które mają charakter obowiązujący w kwestiach wewnętrznych (przyjęcia nowych członków, uchwalenie budżetu), a zalecający, czyli nieobowiązkowy dla państw członkowskich. W ważnych sprawach merytorycznych uchwały zapadają większością 2/3 głosów, a w pozostałych zwykłą większością głosów. Znaczenie ZO podnosi fakt, że może ono zainicjować omawianie wszelkich spraw wynikających z KNZ.



- **Rada Gospodarczo-Społeczna (RGS)** rozwija swoją działalność w oparciu o rozdziały IX i X KNZ i składa się z 54 członków, wybieranych przez ZO, z czego co roku zmienia się 1/3 jej składu. Posiada ona liczne wyspecjalizowane organizacje, agendy i programy, realizuje niezliczone zadania specjalne oraz ma wiele komisji. Działalność jej obejmuje prawie większość zagadnień społeczno-gospodarczo-kulturalnych, lecz także niektóre polityczne, jak np. przestrzeganie praw człowieka. W centrum jej uwagi jest systematyczna analiza różnych zjawisk, zlecanie określonych badań poszczególnym agendum, komisjom i komitetom. Ponadto współpracuje ona ściśle z komisjami regionalnymi na następujących kontynentach:
  - Europejska Komisja Gospodarcza (ECE 1947 r.),
  - Komisja Gospodarczo-Społeczna ds. Azji i Pacyfiku (ESCAP 1947 r.),
  - Komisja Gospodarcza dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ECLAC 1948 r.),
  - Komisja Gospodarcza dla Afryki (EAC 1958 r.).
- **Rada Powiernicza** powołana w myśl artykułu 75 KNZ w celu przygotowania do niepodległości obszarów zależnych (kolonii, mandatów i innych). Podlega ona zarówno ZO, jak też RB ONZ. Straciła ona poważnie na znaczeniu w wyniku postępującej dekolonizacji od momentu uchwalenia specjalnej deklaracji ZO z 14 grudnia 1960 r. w tym zakresie. Jej rozwiązanie nie dochodzi do skutku ze względu na przedłużanie się reformy ONZ.
- **Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (Haga).** Skład: 15 sędziów z tym, że nie może w nim zasiadać 2 obywateli tego samego państwa. Sędziowie Trybunału wybierani są przez Zgromadzenie Ogólne NZ i Radę Bezpieczeństwa na 9 letnią kadencję i mogą ubiegać się o reelekcję. W czasie sprawowania funkcji członkowie Trybunału nie mogą pełnić innych obowiązków. Aby zapewniona została ciągłość prac Trybunału, co 3 lata wymianie podlega 1/3 składu MTS.
  - Został powołany do rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi, z punktu widzenia przestrzegania norm prawa międzynarodowego.
  - Nie zajmuje się on sporami o charakterze politycznym.
  - Słabość MTS polega na tym, że nie posiada on możliwości egzekwowania swoich orzeczeń, zwłaszcza w odniesieniu do mocarstw i państw dużych, które w wielu wypadkach nie są skłonne przekazywać mu sprawy do rozpoznania, nie mówiąc już o zgodzie na przyjęcie orzeczenia w sporze z państwami słabymi lub małymi.
- **Sekretariat** – na jego czele stoi Sekretarz Generalny (SG) wybierany przez ZO na zlecenie RB na okres 5 lat [zob. Cziomer 2005: 78 i n.].

- **Rada Bezpieczeństwa (RB)** składa się z 15 członków, w tym pięciu stałych: USA, Wielka Brytania, Francja, Rosja (do końca 1991 r. ZSRR) i Chińska Republika Ludowa (od 1971 r., uprzednio Republika Chin na Tajwanie), oraz 10 członków niestałych, wybieranych przez ZO co dwa lata według następującego rozdzielnika rotacyjnego dla poszczególnych kontynentów: Afryka – 3, Azja – 2, Ameryka Łacińska – 2, Europa Środkowo-Wschodnia – 1, Europa Zachodnia oraz reszta świata zachodniego – 2. Każdy z członków RB ma jeden głos, a zdecydowana większość decyzji, w tym kwestie proceduralne, zapadają kwalifikowaną większością 9 głosów.

W sprawach merytorycznych obowiązuje wymóg jednomyślności pięciu stałych członków RB. Ponadto w oparciu o artykuły 41 i 42 KNZ, RB może zastosować środki przymusu politycznego, ekonomicznego i militarnego wobec państw, które naruszają zasady współżycia międzynarodowego (agresja, łamanie praw człowieka, zagrożenie pokoju i szereg innych, wyszczególnionych w KNZ). Jej zasadnicza funkcja polega na poszukiwaniu środków i metod służących zachowaniu pokoju oraz bezpieczeństwa międzynarodowego. Dlatego też podejmuje w tym zakresie szereg działań, jak np. opracowywanie propozycji rozbrojeniowych, rozpatrywanie sporów i konfliktów międzynarodowych, zagrażających pokojowi, ustalanie zakresu misji pokojowych itp. W latach 1948–1999 RB przeprowadziła łącznie 49 różnych operacji pokojowych, z czego 39 po 1980 r., w których uczestniczyło przeszło 1 mln. specjalistów wojskowych i cywilnych.

Wiele z powyższych kwestii nie mogło zostać rozwiązanych ze względu na brak jedności wśród stałych członków RB. Według analiz wyników głosowania RB ONZ, w latach 1946–1995 (początek), ze stałych członków prawo weta wobec uchwał zastosowali: ZSRR/ Rosja – 124 (z czego ZSRR do 1991 r. – 121), USA – 71, Wielka Brytania – 31, Chiny Ludowe – 22, Francja – 18 [por. Unser, Wimmer 1995: 40]. Zdecydowana ilość sprzeciwów odnosiła się przy tym do okresu zimnej wojny, a więc lat 1946–1989. Jednak również w latach 90. sprawa braku jednomyślności stałych członków RB ONZ w kwestiach pokoju i bezpieczeństwa stanowi poważną przeszkodę w stabilizacji systemu międzynarodowego. Uwidocznili się to wyraźnie w lutym i marcu 2003 r., kiedy to Francja, grożąc zastosowaniem weta przeciwko interwencji USA i Wielkiej Brytanii przeciwko Irakowi, doprowadziła do wycofania spod głosowania stosownej rezolucji. USA i Wielka Brytania zdecydowały się na interwencję bez zgody RB ONZ.

RB odgrywa pierwszoplanową rolę w ONZ oraz Systemie Narodów Zjednoczonych. Dodatkowo decyduje o przyjmowaniu, zawieszaniu lub wykluczeniu członków, jak również obsadzie ważnych stanowisk (powołanie sekretarza generalnego, wybór sędziów MTS itp.). Jest jednak często pod ostrzałem

krytyki i wymaga poważnej reformy. W skład RB wchodzi 15 państw, z czego pięć posiada status stałych członków (ChRL, Francja, Rosja, USA i Wielka Brytania). Pozostałe 10 państw wybieranych jest przez ZO na kadencję dwuletnią, przy czym co roku wybieranych jest pięciu niestałych członków.

- Polska była członkiem niestałym RB ONZ – PRL (1946/1947, 1960/1961, 1970/1971, 1982/1983) oraz po 1989 r. RP (1997/1998).
- Członek ustępujący nie może być wybrany na następną kadencję. W celu zachowania reprezentatywności geograficznej Zgromadzenie Ogólne w 1963 r. podjęło decyzję, że państwom Afryki i Azji przysługująć będzie 5 miejsc, państwom Europy Wschodniej 1 miejsce, 2 miejsca państwom Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz 2 miejsca państwom Europy Zachodniej i z pozostałych regionów.

### **Mechanizm funkcjonowania i główne projekty reformy RB ONZ**

Mechanizm decyzyjny opiera się na przedstawionych już wyżej ogólnych zasadach KNZ, których nieznaczne modyfikacje może wprowadzić ZG ONZ. W ujęciu syntetycznym najważniejszymi zasadami funkcjonowania są:

- decyzje w RB podejmowane są większością 9 głosów, w tym jednomyślnie przez jej pięciu stałych członków, bez spełnienia obu kryteriów decyzja nie może zostać przyjęta;
- w sprawach merytorycznych obowiązuje wymóg jednomyślności pięciu stałych członków RB,
- sprawa braku jednomyślności stałych członków RB ONZ w kwestiach pokoju i bezpieczeństwa stanowi poważną przeszkodę w stabilizacji systemu międzynarodowego,
- w sytuacjach kryzysowych rezolucje RB wzywają do podjęcia rokowań i pokojowego rozwiązania sporu,
- w wypadku wybuchu bezpośrednich działań zbrojnych RB wzywa strony do zawieszenia broni, jako wstępu do rokowań pokojowych,
- w celu realizacji przyjętej rezolucji RB może wprowadzić sankcje przeciwko napastnikowi, z których najważniejsze to liczne embarga, zwłaszcza w zakresie dostaw broni, jak również w ostateczności udzielenia mandatu do interwencji zbrojnej,
- mandat winien być precyzyjny, choć w praktyce uzależniony jest od czynnika geopolitycznego oraz możliwości finansowych i militarnych państw oraz międzynarodowych organizacji lub sojuszy polityczno-militarnych (np. NATO),
- w wypadku sparaliżowania RB, np. poprzez weto jednego z jej stałych członków, większością 2/3 głosów można doprowadzić do pilnego i nadzwyczajnego posiedzenia ZO dla rozpatrzenia konkretnego konfliktu, [Simonides: 41–51].

Ważną rolę w działalności ONZ odgrywa **16 organizacji wyspecjalizowanych**. Powstały one w różnym czasie, w tym także przed 1945 r. (jak np. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny – ITO w 1865 r., Międzynarodowa Organizacja Pracy – ILO w 1919 r.), które przetrwały upadek Ligi Narodów i zostały włączone do systemu organizacji ONZ. Do ważniejszych po 1945 r. można zaliczyć między innymi: Międzynarodowy Fundusz Walutowy – IMF (1945), UNESCO (1946), Światową Organizację Zdrowia – WHO i inne. Działają one na podstawie artykułów 57 i 68 Karty NZ, dysponując dużym stopniem niezależności, własnymi strukturami organizacyjnymi oraz dodatkowymi źródłami dochodów. Na początku lat 90. zatrudniały one ok. 24 000 osób i dysponowały łącznym budżetem ok. 2,5 mld USD. Zobowiązane zostały do składania sprawozdania ze swej działalności Radzie Gospodarczo-Społecznej. W odróżnieniu od organizacji wyspecjalizowanych w systemie ONZ, działają także dwie ważne organizacje o **statusie autonomicznym** – Międzynarodowa Agencja d/s Energii Atomowej (IAEA – 1957) oraz Światowa Organizacja Handlu (WTO – 1995, jako kontynuatorka Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu – GATT z 1947 r.), które odgrywają ważne funkcje koordynacyjne w skali globalnej.

### Główne projekty reformy Rady Bezpieczeństwa

Zasadnicze elementy reformy RB odnosiły się do:

- 1) zmiany liczby członków stałych i niestałych (5+10),
- 2) ograniczenia prawa weta mocarstw.

### Chronologia projektów i propozycji reform RB ONZ:

- 1993 – powołanie przez ZO grupy roboczej do reformy RB, zjednoczone Niemcy aspirują na jej członka stałego,
- 1997 – raport powyższej grupy (Razaliego) wysuwa propozycję przyłączenia do RB 6 stałych członków, ale bez prawa weta, co odrzucają USA. Niemcy wycofują swoją propozycję odnośnie stałego członka RB i proponują wspólne członkostwo UE, na co nie zgadzają się Francja i Wielka Brytania,
- 2004 jesień – o stałe miejsce w RB zabiegają: Niemcy, Japonia, Indie i Brazylia,
- 2005 – specjalna komisja pod auspicjami sekretarza generalnego ONZ, K. Annana przedstawia następujący projekt reformy RB:
  - 1) zachowuje się dotychczasowy stan RB – 5 stałych i 10 niestałych członków;
  - 2) wprowadza się dwa nowe modele składu i funkcjonowania RB:
- zwiększenie liczby członków do 24 miejsc, z czego 5 stałych z prawem weta + dodatkowo 13 niestałych, wybieranych co 2 lata,

- zwiększenie liczby członków do 24 miejsc, z czego 5 stałych z prawem weta + 8 wybieranych na 4 lata + 11 wybieranych co 2 lata, wszyscy bez prawa weta,
- projekt grupy G-4 z 16.05.2005 r. przewiduje powiększenie dotychczasowego składu z RB o 6, czyli łącznie na 11 stałych członków oraz podniesienie stanu niestałych członków z 4 na 14. Obok dotychczasowych członków stałych (USA, FRA, GB, CHRL i RU) nowymi stałymi członkami RB winny być: z Azji – 2 (JAP i IND), z Ameryki Łacińskiej – 1, z Europy 1 – DE, z Afryki 2 (Nigeria i Afryka Płd.). Co 2 lata wybierano by 14 niestałych członków. Negatywnie zareagowała CHRL. Rosja wyraziła zastrzeżenia. W sierpniu 2005 r. USA i CHRL zabiegały o utworzenie grupy konkurencyjnej,
- na forum ZO ONZ wobec powyższych propozycji prezentowano następujące stanowiska:
  - 1) przeciwko propozycji G-4 z 4 nowymi stałymi miejscami w RB występowało od 15 do 40 członków tzw. „klubu kawiarnianego” (Coffee Club), odrzucając w ogóle jej poszerzenie o stałych członków,
  - 2) poszczególnych kandydatów G-4 zwalczały ostro: a) Włochy i Hiszpania – Niemcy, b) Argentyna i Meksyk – Brazylię, c) Pakistan i Korea Płd. – Japonię,
  - 3) państwa zwalczające, wymienione w punkcie b), utworzyły strukturę konsultacyjną – „Stowarzyszenie dla konsensusu”, **złożyły oficjalną propozycję, zmierzającą do uzupełnienia dotychczasowych 5 stałych członków RB o dalsze 10 niestałych.** Pozostałych 20 niestałych członków winno wybierać ZO według następującego klucza: Afryka – 6, Azja – 4, Ameryka Łac. i Karaiby – 3, Europa Zach. i Europa Wsch. po 2 członków.
- w odpowiedzi na powyższe propozycje – nowy projekt złożyła Unia Afrykańska (UA):
- powiększenie RB o 6 członków z prawem weta, oraz 2) pięciu rotacyjnych bez prawa weta,
- grupa G-4 szuka kompromisu z propozycją UA, którą popiera 53 państw afrykańskich. Spośród wszystkich 192 członów należałoby uzyskać poparcie 2/3 głosów ZO. Obie grupy nie doszły jednak do kompromisu i nie osiągnęły wymaganych 2/3 głosów,
- w 2007 r. Cypr, przy poparciu Niemiec, zgłosił projekt powiększenia RB z 15 do 22 członków na podkreślenia większej reprezentatywności, ale wniosek nie był szerzej dyskutowany,
- kolejną dyskusję nad reformą ONZ, w tym RB, zainicjowano na szczepku ambasadorów w styczniu 2009 r., zmierzając do poszukiwania kompromisu między dwiema konkurencyjnymi grupami reformy RB. Do końca

2015 r. nie osiągnięto jednak kompromisu. RB będzie zatem w najbliższych latach działać na dotychczasowych zasadach,

- niestałymi członkami RB ONZ w latach 2015–2016 byli/są:
  - 1) w 2015 r. Angola, Hiszpania, Malesja, Nowa Zelandia, Wenezuela,
  - 2) w 2016 r. Egipt, Japonia, Senegal, Ukraina, Urugwaj.

Polska będzie zabiegała o wybór na członka niestałego RB w wyborach na forum ZO ONZ w 2017 r. [zob. szerzej Pacuła 2015: 78–79].

Reasumując można stwierdzić, że nieco zmodyfikowany w latach 70. skład RB ONZ odzwierciedla układ sił międzynarodowych z okresu zimnej wojny Wschód–Zachód. Nie odpowiada on nowemu układowi sił międzynarodowych, ale stali członkowie RB nie są zainteresowani dokonaniem realnych zmian w swoim składzie. Dlatego też nie należy się liczyć z poważniejszymi zmianami zasad członkostwa, zwłaszcza w odniesieniu do utrzymania prawa weta przez stałych członków RB. Chodzi jednak o to, aby udoskonalono mechanizmy jej funkcjonowania oraz działania stosownie do nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI w.

### **Przykłady inicjatyw działania ONZ na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego**

W toku przygotowań do jubileuszu 60-lecia powstania ZO, jesienią 2005 r. podjęto inicjatywy w kierunku dostosowania do podjęcia nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego w XXI w. Należały do nich przede wszystkim:

- próba usprawnienia funkcjonowania misji pokojowych i obserwacyjnych,
- umocnienie roli ONZ w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego,
- działania na rzecz wzmocnienia państw upadających,
- udoskonalenie międzynarodowej ochrony praw.

Poniżej skoncentrujemy się tylko na syntetycznym wyeksponowaniu wybranych aspektów zmian funkcjonowania lub tworzenia nowych struktur instytucjonalnych dla zwalczania nowych wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego.

### **Próba dostosowania misji pokojowych ONZ do nowych zadań**

Powołana przez sekretarza generalnego ONZ Kofi Annana komisja ekspertów, na czele z byłym algierskim ministrem spraw zagranicznych Lathardem Brahiniem, w lecie 2000 r. przedłożyła ZO ONZ obszerny raport, w którym szczegółowo omówiono przyczyny niepowodzeń dotychczasowych misji pokojowych ONZ, postulując lepszą koordynację między RB a innymi strukturami i państwami członkowskimi w zakresie planowania oraz przygotowania operacji, dowodzenia i finansowania sił pokojowych. W sumie w 2001 r. 90 krajów członkowskich było w stanie wystawić ok.

150 000 sił pokojowych, z czego 90 000 to jednak lekka piechota z krajów rozwijających się. Powstał zatem problem wyposażenia misji pokojowych w specjalistyczny sprzęt oraz kosztowne urządzenia logistyczne. Wymaga to ścisłej współpracy z NATO oraz mocarstwami, a zwłaszcza USA. W toku dalszych weryfikacji tylko 22 państwa wykazały zdolność do sprostania nowym kryteriom i zadaniom stawianym misjom pokojowym przez ONZ. Jako wzorcową traktuje się wielonarodową brygadę skandynawską (SHIRBIRIG – Standby High-Readiness Brigade). Szczególną aktywność w przygotowaniu nowej koncepcji misji pokojowych ONZ odgrywają następujące państwa członkowskie: Argentyna, Austria, Dania, Finlandia, Holandia, Kanada, Norwegia, Polska, Rumunia, Szwecja i Włochy. Zabiegi powyższe tylko częściowo przyczyniły się do efektywności i kompleksowości w działaniu misji pokojowych ONZ. W latach 2003–2009 rozpoczął się proces zmniejszania ilości żołnierzy „błękitnych hełmów” w misjach, gdyż w 2008 r. (przy stanie liczebnym ok. 72.000 żołnierzy) zakończono na szerszą skalę pozyskiwanie żołnierzy z krajów zachodnich. Utrzymywano nadal 16 misji pokojowych na trzech kontynentach [por. szerzej Dobrowolska-Polak 2009: 23–30].

Poza wspomnianą wyżej brygadą skandynawską w uzbrojeniu misji dominował sprzęt lekki, co utrudniało odgrywanie decydujących operacji ONZ w utrzymaniu pokoju, gdyż niejednokrotnie siły pokojowe były gorzej wyposażone w sprzęt i urządzenia wojskowe, niż ich przeciwnicy. Dlatego też w zwalczaniu znacznej ilości bardziej złożonych konfliktów zbrojnych w państwach upadłych i innych ogniskach zapalnych bezpośrednio musiały uczestniczyć oddziały wojskowe mocarstw regionalnych i państw narodowych, zwłaszcza w Europie lub Afryce, jak też jednostki NATO i UE. Zmieniły się też formy, funkcje i skład narodowo-państwowy „błękitnych hełmów”, ponieważ zadania ich nie polegały tylko na pilnowaniu przestrzegania porozumień rozbrojeniowych, lecz konieczności czynnego wkraczania do akcji dla ochrony ludności cywilnej przed agresją, morderstwami itp. Ponadto obok żołnierzy piechoty w operacjach przywracania i utrzymania pokoju coraz większą rolę odgrywali policjanci, prokuratorzy, sędziowie, lekarze i inni specjaliści. Szczegółowy wykaz misji pokojowych ONZ zawiera załącznik nr 9.1. Według danych ONZ za maj 2015 r. wynika, że łącznie w 18 misjach pokojowych ONZ uczestniczyło 107 805 osób, z czego 94 520 to żołnierze piechoty i innych rodzajów sił zbrojnych, 4383 policjanci, a 8802 zespoły obserwatorów, specjalistów i ekspertów. Rekrutowali się oni z 121 krajów członkowskich, głównie afrykańskich, azjatyckich, jak np: Bangladeszu – 9380, Pakistanu – 8797 oraz Indii – 8102. Żołnierze pobierali żołd w wysokości 1028 USD miesięcznie, co pozwoliło przykładowo żołnierzom z Bangladeszu zarobić rocznie ok. 200 mln USD. Małe grupy obserwatorów różnych specjalności rekrutowano głównie z krajów zachodnich [Gender Statistics 6 May 2015].



Podsumowując można stwierdzić, że inicjatywy wzmocnienia roli misji pokojowych ONZ w XXI w. nie zostały w pełni zrealizowane. W regionach i państwach najbardziej zapalnych na Bliskim i Środkowym Wschodzie, w Afryce i innych światowych ogniskach zapalnych były one zastępowane lub uzupełniane przez siły zbrojne NATO, UE, względnie państw narodowych. Z drugiej strony należy podkreślić, iż w coraz większym stopniu personel i żołnierze kontyngentów misji pokojowych w XXI w. rekrutowali się spoza krajów świata zachodniego. Przysporzyło im to w niektórych sytuacjach większej wiarygodności. Nie były one jednak w stanie odegrać większej roli w walce z terroryzmem międzynarodowym, o czym piszemy w odrębnym rozdziale. Równocześnie na przykładzie prób rozwiązywania, bardziej skomplikowanych, najnowszych konfliktów międzynarodowych, na przykładzie Afganistanu, Libii czy Syrii w drugiej dekadzie XXI w., nie tylko instytucje i siły pokojowe ONZ, ale także zaangażowane mocarstwa zachodnie, NATO na czele z USA i koalicjami „chętnych państw”, nie zdołały osiągnąć korzystnych rozwiązań. Wykaz aktualnych misji pokojowych ONZ za 2013 r, wyszczególnione zostały w załączniku Nr 1.

### **Kontrowersje wokół utworzenia i funkcjonowania Międzynarodowego Trybunału Karnego ONZ**

W ramach systemu ONZ w XXI w. coraz wyraźniej narastały kontrowersje wokół uniwersalnego charakteru praw człowieka oraz specyficznego podejścia do nich ze strony wielu krajów rozwijających się. Ze względu na odrębne tradycje cywilizacji i kultury zachodniej oraz związane z nimi wartości oraz normy przestrzegania praw człowieka, które w istotny sposób wpłynęły na sposób ich ujęcia w większości konwencji ONZ, nie można będzie prawdopodobnie oczekiwać ich całkowitej akceptacji ze strony większości krajów rozwijających się. Większość z tych państw, zwłaszcza w Azji i Afryce, w istocie nie podziela wielu norm i wartości polityczno-prawnych, obowiązujących w świecie zachodnim i dlatego sama kodyfikacja nie zastąpi potrzeby żmudnego dialogu wokół potrzeby realizacji podstawowych praw człowieka. Podstawowy dylemat będzie jednak polegał na tym, czy z punktu widzenia ustanowionych praw uniwersalnych można się jawnie lub po cichu zgodzić na ograniczenie przestrzegania określonych kategorii praw człowieka? Jako jeden z wielu przykładów wymienimy tzw. syndrom chiński, czyli systematyczne ograniczanie pewnych praw i wolności osobistych w Chinach Ludowych, zwłaszcza w dławieniu opozycji politycznej, na które pozostałe państwa ONZ, w tym USA, nie posiadają większego wpływu. Powstaje przy tym pytanie – jak daleko można akceptować te odstępstwa? Czy nie należy zastosować bardziej ostrych instrumentów nacisku? Hipotetycznie założyć można, że w praktyce społeczność międzynarodowa będzie

musiała prawdopodobnie w dalszym ciągu pogodzić się z selektywnym podejściem do realizacji praw człowieka przez znaczną liczbę państw członkowskich ONZ. Zarówno kraje islamskie, jak też Chiny Ludowe, opierają się bowiem w swym podejściu do praw człowieka na odmiennym systemie wartości. Nie wyklucza to jednak konieczności prowadzenia przez kraje demokratyczne takiej polityki w sprawie przestrzegania praw człowieka, aby powszechnie obowiązujące normy, konwencje i standardy ONZ były w tym zakresie długofalowo przestrzegane i realizowane w skali globalnej, niezależnie od występujących aktualnie trudności.

Zarówno ONZ, a przede wszystkim kraje europejskie, doprowadziły do znacznej instytucjonalizacji ochrony praw człowieka. Zarówno konwencje Rady Europy, jak też ciągle doskonalony mechanizm OBWE, stwarzają możliwość lepszego rozpoznania i przeciwdziałania naruszaniu podstawowych praw człowieka. Powstaje tylko zasadniczy problem: co zrobić na wypadek notorycznego łamania praw człowieka i nieprzestrzegania zobowiązań przez określone państwa, wynikających z obowiązujących konwencji ONZ? W takich sytuacjach Rada Bezpieczeństwa ONZ może podjąć określone sankcje, nie wykluczając „interwencji humanitarnych”. W praktyce kontrowersje wokół rozwiązania kryzysu w Kosowie w 1999 r. doprowadziły ponownie do dyskusji na temat podstaw prawnych interwencji zbrojnych w celu rozwiązywania kwestii humanitarnych, w tym wypadku zmuszenia rządu Federacyjnej Republiki Jugosławii, a zwłaszcza jej części składowej – Serbii, do uzyskania z jej strony stosownych gwarancji dla nękaney represjami i czystkami etnicznymi ludności albańskiej. Nie wnikając w szczegóły, których w tym miejscu nie można naświetlić szerzej, należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- USA i NATO obeszły wymaganą rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ, zakładając słusznie, że byłaby ona nieosiągalna ze względu na zapowiadane weto Rosji i Chin Ludowych,
- uzasadniając bombardowanie Serbii oraz jej sił i obiektów wojskowych w Kosowie, USA oraz ich sojusznicy z NATO powoływali się na nadrzędny charakter ochrony praw ludności albańskiej, której grozi masowa eksterminacja,
- celem całej operacji militarnej jest zatem przywrócenie pokoju i stabilizacji poprzez podpisanie oraz wymuszenie na Serbii stosownego porozumienia pokojowego.

Kwestie powyższe nie mogą w chwili obecnej zostać jednoznacznie rozstrzygnięte, ponieważ nastąpiło tutaj zderzenie kilku fundamentalnych norm prawa międzynarodowego, głównie zaś prawa integralności terytorialnej Serbii, samostanowienia ludności albańskiej stanowiącej blisko 90% mieszkańców Kosowa oraz podjęcie sankcji zbrojnej USA i NATO bez

przestrzegania postanowień KNZ i procedur Rady Bezpieczeństwa ONZ. Sytuacje takie rodzą zawsze wiele implikacji dla polityki wewnętrznej i stosunków międzynarodowych.

Poważnym problemem ochrony praw człowieka jest także stosowanie określonych sankcji przeciwko państwom i grupom osób, które w sposób jednoznaczny łamią prawa człowieka. Na przykładzie przytoczonych wyżej konfliktów wokół Kosowa na przełomie lat 1998/1999, jak również wcześniejszych w Bośni i Hercegowinie w latach 1992–1995 czy Ruandzie w 1994 r., jednoznacznie można stwierdzić, że ONZ nie dysponuje wystarczającymi środkami, aby efektywnie przyczynić się do rozwiązania konkretnych kryzysów i konfliktów międzynarodowych. Stąd też, mimo całej niedoskonałości prawnej, interwencja USA i NATO w dwóch pierwszych konfliktach stanowi pewnego rodzaju rozwiązanie zastępcze. Nie będzie się to jednak w perspektywie odbywać bez usankcjonowania przez ONZ, ponieważ zachwiałoby całym systemem norm międzynarodowych. Wydaje się jednak, że perspektywa taka nie może być pożądana przez społeczność międzynarodową.

Zasadniczym problemem jest doprowadzenie do skutecznego systemu karania zbrodni wojennych, w tym także wobec ludności cywilnej, aby miały one odstrasżającą funkcję dla wszystkich polityków i dyktatorów naruszających prawa człowieka. Ważnymi elementami ewolucji w tym kierunku były następujące inicjatywy:

- powołanie w 1993 r., a rozpoczęcie działalności w 1994 r. trybunałów międzynarodowych do ścigania zbrodni w byłej Jugosławii oraz Ruandzie,
- uzgodnienie w 1998 r. na międzynarodowej konferencji dyplomatycznej ONZ w Rzymie powołania stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego – MTK (International Criminal Court – ICC).

Trybunały międzynarodowe do ścigania zbrodni w byłej Jugosławii, z siedzibą w Hadze, oraz Ruandzie, z siedzibą w Arusha (Tanzania), zostały powołane *ad hoc* przez RB ONZ w oparciu o postanowienia rozdziału VII KNZ. Sędziów powołuje ZO na wniosek RB ONZ. Winny one, zgodnie z postanowieniami statutowymi, ścigać zbrodnie: 1) przeciwko postanowieniom genewskiej konwencji z 1948 r. odnośnie ścigania i karania ludobójstwa, 2) przeciwko łamaniu konwencji haskich o humanitarnym prowadzeniu wojny, 3) przeciwko innym cięższym zbrodniom wymierzonym w ludzkość.

W swojej działalności trybunały powyższe wzorują się częściowo na doraźnych sądach norymberskich przeciwko zbrodniarzom hitlerowskim po 1945 r. Rozprawy przed nimi muszą się jednak odbywać z udziałem oskarżonych, czyli w odróżnieniu od procesów norymberskich wyroki nie mogą być wydane zaocznie, a najwyższą karą jest dożywocie. Ze względu na

ogrom zbrodni w byłej Jugosławii i Ruandzie przewody sądowe są przewlekłe i angażują dużą ilość świadków. Do tej pory wyroki skazujące wydano łącznie na kilkanaście osób, głównie wojskowych i polityków, którzy bezpośrednio uczestniczyli w dokonaniu zbrodni. Ważne znaczenie miało skazanie na dożywocie byłego premiera Ruandy, Jeana Kambanda, oraz postawienie przed trybunałem w Hadze, w 2001 r., byłego prezydenta Jugosławii, Slobodana Milosevicza. Może to stanowić pewnego rodzaju ostrzeżenie na przyszłość wobec dyktatorów oraz czołowych polityków innych państw wojujących, którzy nie mogą liczyć na bezkarność za swoje zbrodnie.

MTK, w odróżnieniu od doraźnych trybunałów dla ścigania zbrodni w byłej Jugosławii i Ruandzie, nie powstał poprzez uchwałę RB ONZ, lecz w wyniku przyjęcia przez 189 państw na konferencji międzynarodowej w Rzymie, 17 lipca 1998 r., jego statutu. Nadawał on MTK międzynarodową osobowość prawną, przekazując mu, stosownie do artykułu 5, następujące uprawnienia w zakresie ścigania: 1) ludobójstwa, 2) zbrodni przeciwko ludzkości, 3) zbrodni wojennych, wykraczających także poza konflikty zbrojne, 4) agresji.

W poszczególnych artykułach, począwszy od 6, zostały dokładnie zdefiniowane wszystkie kategorie zbrodni i przestępstw wymienione wyżej w punktach 1–3. Ze względu na fakt, że państwa nie uzyskały konsensu w kwestii definicji odpowiedzialności karnej z tytułu „agresji” realizację powyższego punktu zawieszono. Hipotetycznie zakłada się, że uznanie państwa za agresora wymagałoby zgody co najmniej 2/3 sygnatariuszy układu o MTK. Ze względu na skomplikowaną materię prawno-polityczną sprawa powyższa ma zostać rozpatrzona zgodnie z postanowieniami artykułów 121–122 statutu, na jednej z konferencji przeglądowych, najwcześniej siedem lat po wejściu statutu w życie.

Ogólnie można stwierdzić, że odpowiedzialność karna dotyczy wszystkich osób niezależnie od pełnionych funkcji, czyli nie chroni ich żaden immunitet. Oskarżeni nie mogą się także powoływać na fakt, iż działali na rozkaz odgórny. MTK będzie podejmował sprawy po wyczerpaniu drogi sądowej na terenie danego państwa, bądź też w wyniku wyraźnego zlecenia przekazanego przez jednego z sygnatariuszy. Może także podejmować sprawy w sytuacji, gdy dane państwo nie jest zdolne do ich realizacji, bądź też z inicjatywy RB ONZ. W sprawie wykonania orzeczeń sygnatariusze są zobowiązani do współpracy z MTK. Równocześnie jednak ich wyegzekwowanie wymaga współdziałania MTK w myśl rozdziału VII KNZ z RB ONZ, która jest wyłącznie upoważniona do wyegzekwowania sankcji. Ze względu na sygnalizowane wyżej rozbieżności stałych członków w łonie RB ONZ, trzeba było wyrazić zgodę na poważne ograniczenie efektywności działania MTK.

Przy rozpatrywaniu efektywności działania MTK nie można abstrahować od skomplikowanych uwarunkowań międzynarodowych. Na konferencji założycielskiej w Rzymie, w 1998 r., pod statutem zabrakło bowiem podpisów takich państw, jak USA, Chiny Ludowe, Irak, Libia, Jemen, Katar oraz Izrael. Pod koniec grudnia 2000 r. ówczesny prezydent USA, Bill Clinton, podpisał jednak statut MTK ze względów taktycznych, gdyż w przeciwnym razie od 1 stycznia 2001 r. USA byłyby wyłączone z dalszych prac nad powołaniem do życia MTK. Zastrzeżenia USA wobec MTK w ważniejszych punktach można ująć następująco: 1) skargi wobec obywateli USA mogłyby posiadać charakter polityczny, 2) przedmiotem oskarżenia z tytułu agresji mogłyby zostać w przyszłości wszelkie „uderzenia prewencyjne” planowane przez USA, 3) można będzie wykluczyć w niektórych sytuacjach podwójnego ścigania oskarżonego przez MTK i dane państwo, 4) brak instancji odwoławczej w stosunku do orzeczeń MTK, 5) ochrona oskarżonych przed MTK nie odpowiada wymogom konstytucji USA, 6) rozciągnięcie statutu na kraje niebędące sygnatariuszami MTK narusza ich suwerenność. W połowie maja 2002 r. administracja nowego prezydenta G. Busha jr. wycofała podpis pod statutem MTK, obawiając się w istocie, że hipotetycznie mogą do niego trafić skargi na obywateli amerykańskich, wbrew stanowisku rządu USA. Dodatkowo w czerwcu 2002 r. USA zagroziły wycofaniem swojego kontyngentu wojskowego SFOR w Bośni i Hercegowinie, o ile uczestniczący w nich amerykańscy obywatele będą zgodnie z artykułem 16 statutu MTK wyłączeni z odpowiedzialności karnej oraz objęci specjalnym immunitetem, w myśl specjalnej rezolucji nr. 1422 RB ONZ.

Europejscy sojusznicy USA zgodzili się na powyższe rozwiązanie kompromisowe, które posiada jednak wiele dodatkowych implikacji prawno-politycznych i obowiązuje tylko na okres jednego roku, ale od chwili rozpoczęcia działalności przez MTK. Z drugiej strony USA od połowy 2002 r. rozpoczęły zabiegi dyplomatyczne odnośnie zawarcia stosownych układów dwustronnych, w których poszczególne państwa zobowiązały się do nieprzekazywania obywateli amerykańskich pod jurysdykcję MTK [por. Cziomer 2005: 286–288].

Mimo powyższych komplikacji i kontrowersji układ o MTK wszedł w życie 1 lipca 2002 r. Do połowy marca 2003 roku ratyfikowało go 89 państw. Inauguracja działalności MTK nastąpiła w jego siedzibie w Hadze, 10 marca 2003 r. Wiązała się ona z zaprzysiężeniem 18 sędziów z różnych kontynentów. Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają na pogłębioną analizę działalności MTK [zob. obszernie w literaturze polskiej Płachta 2004 oraz angielskiej – Steinke 2012]. W nowszych badaniach niemieckich podjęto szerszą analizę aspektów prawno-politycznych działalności MTK oraz jego relacje z RB ONZ, które są o tyle skomplikowane, że nawet stali członkowie

z prawem weta – CHRL i Rosja w ogóle nie podpisali, a USA złożyły pod nim wprawdzie podpis, ale według oficjalnych zapowiedzi nigdy go nie ratyfikują. W sumie do końca pierwszej dekady XXI w. MTK podpisało i ratyfikowało 121 państw z 193 członków ZO ONZ, 41 go nie podpisało, a 31 nie ratyfikowało. Rozprawy przed MTK są złożone, długotrwałe i bardzo kosztowne. Bez wsparcia sponsorów zachodnich, w tym amerykańskich, MTK, który rozpoczął oficjalnie pierwsze rozprawy w 2009 r., ONZ nie byłaby w ogóle w stanie sfinansować jego działalności w pełnym zakresie. Z kilkudziesięciu rozpoczętych rozpraw przeciwko zbrodniarzom wojennym – głównie afrykańskim i postjugosłowiańskim, tylko kilka zakończyło się skazaniem lub uniewinieniem. Wiele wniosków o aresztowanie zbrodniarzy – jak np. prezydenta Sudanu, Ahmada al-Baszira – nie można było nawet zrealizować na terenie państw, które podpisały i ratyfikowały układ o MTK. Jego działalność ma jednak ogromne znaczenie prawno-polityczne i moralne ze względu na odsłanianie licznych tajemnic zbrodni ludobójstwa i wojennych – MTK [zob. Pichon 2011].

Jednakże mimo wielu trudności, MTK stopniowo nabywa coraz większego doświadczenia w badaniu oraz orzekaniu zbrodni ludobójstwa i wojennych. Natomiast wiele do zrobienia pozostaje na polu ścigania zbrodni i zbrodniarzy oraz stosowania sankcji wobec żyjących dyktatorów.

Ogólna ocena działalności ONZ na polu działania instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego musi być realistyczna i wyważona:

- poprzez rozbudowany System Narodów Zjednoczonych struktury ONZ, jako jego centrum organizacyjno-decyzyjne, pełnią szereg pożytecznych funkcji, wynikających z realizacji KNZ oraz rozwiązywania innych palących problemów międzynarodowych.
- ONZ stała się główną platformą konsultacji, wymiany doświadczeń, inicjowania różnych programów rozwojowych, jak również zapobiegania sporom i konfliktom międzynarodowym.
- Mimo wielu trudności i nieodmagań stanowi ona nadal ważną płaszczyznę ścierania się różnych interesów i poglądów między poszczególnymi grupami i kategoriami państw.

### **Załącznik nr 1.**

### **Misje Utrzymania Pokoju ONZ (stan na wrzesień 2013 r.)**

#### **Misje trwające**

##### **AFRYKA**

- MINURSO – Sahara Zachodnia
- MINUSMA – Mali
- MONUSCO – Demokratyczna Republika Konga
- UNAMID – Darfur, Sudan
- UNISFA – Abyei, Sudan
- UNMIL – Liberia
- UNMISS – Sudan Południowy
- UNOCI – Wybrzeże Kości Słoniowej

##### **AMERYKI**

- MINUSTAH – Haiti
- AZJA I PACYFIK
- UNAMA – Afganistan
- UNMOGIP – Indie i Pakistan

##### **BLISKI WSCHÓD**

- UNDOF – Syria
- UNIFIL – Liban
- UNTSO – Bliski Wschód

##### **EUROPA**

- UNFICYP – Cypr
- UNMIK – Kosowo

#### **Misje zakończone**

##### **AFRYKA**

- UNAVEM I (Angola)
- UNAVEM II (Angola)
- UNAVEM III (Angola)
- UNASOG (Czad i Libia)
- UNAMIR (Rwanda)
- UNMEE (Etiopia i Erytrea)
- UNAMSIL (Sierra Leone)
- MINURCA (Republika Środkowoafrykańska)
- MINURCAT (Czad i Republika Środkowoafrykańska)



- MONUA (Angola)
- UNOMIL (Liberia)
- UNOMSIL (Sierra Leone)
- UNOMUR (Uganda i Rwanda)
- ONUB (Burundia)
- MINUCI (Wybrzeże Kości Słoniowej)
- ONUMOZ (Mozambik)
- UNOSOM I (Somalia)
- UNOSOM II (Somalia)
- UNMIS (Sudan)
- ONUC (Kongo)
- MONUC (Demokratyczna Republika Konga)
- UNTAG (Namibia)

#### AMERYKI

- DOMREP (Dominikana)
- MIPONUH (Haiti)
- UNMIH (Haiti)
- ONUCA (Kostaryka, Salwador, Gwatemala, Honduras i Nikaragua)
- ONUSAL (Salwador)
- UNSMIH (Haiti)
- UNTMIH (Haiti)
- MINUGUA (Gwatemala)

#### AZJA I PACYFIK

- UNAMIC (Kambodża)
- UNGOMAP (Afganistan i Pakistan)
- UNIPOM (Indie i Pakistan)
- UNMOT (Tadżykistan)
- UNMISSET (Timor-Leste)
- UNSF (Zachodnia Nowa Gwinea)
- UNTAET (Timor-Leste)
- UNTAC (Kambodża)
- UNMIT (Timor-Leste)

#### BLISKI WSCHÓD

- UNEF I (Egipt i Izrael)
- UNEF II (Egipt i Izrael)
- UNIIMOG (Iran i Irak)
- UNIKOM (Irak i Kuwejt)

- UNOGIL (Liban)
- UNYOM (Jemen)
- UNSMIS (Syria)

#### EUROPA

- UNPSG (Chorwacja)
- UNCRO (Chorwacja)
- UNMIBH (Bośnia i Hercegowina)
- UNMOP (Chorwacja)
- UNOMIG (Gruzja)
- UNPREDEP (Macedonia)
- UNPROFOR (Była Jugosławia)
- UNTAES (Chorwacja)

Źródło: Informacje opracowane przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, grudzień 2013 r. [http://www.unic.un.org.pl/misje\\_pokojowe](http://www.unic.un.org.pl/misje_pokojowe) [dostęp: 12.11.2015].

## Rozdział 10.

# System bezpieczeństwa w ramach KBWE i OBWE

---

Bezpieczeństwo i współpraca ogólnoeuropejska stanowiły ważny element kształtowania ładu międzynarodowego na starym kontynencie po 1945 r. Towarzyszyły one złożonemu procesowi współdziałania i rywalizacji ugrupowań oraz państw o odmiennych systemach polityczno-społecznych w okresie zimnej wojny 1946/1947–1989 oraz po niej, zmierzając do wypracowania trwałych, efektywnych struktur oraz zasad współpracy w zmieniających się warunkach historycznych. Poniżej w ogólnym zarysie przedstawimy istotę powyższej współpracy opartej na wspólnym dokumencie – Akcie Końcowym z 1 sierpnia 1975 r., ale w dwóch formach organizacyjnych – pierwszej Konferencji Bezpieczeństwa o Współpracy w Europie (KBWE) 1975–1989 oraz drugiej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) od 1995 r.

### 10.1. Geneza i ewolucja współpracy w ramach KBWE do 1989 r.

Poszukiwania systemu bezpieczeństwa ogólnoeuropejskiego sięgają okresu międzywojennego i wiążą się między innymi z inicjatywami dyplomacji Francji i ZSRR wokół zawarcia tzw. Paktu Wschodniego (1933–1934), zmierzającymi do utrwalenia w ramach Ligi Narodów terytorialnego *status quo* w Europie. Próba powyższa nie powiodła się jednak ze względu na coraz poważniejsze różnice interesów między poszczególnymi państwami europejskimi, co w powiązaniu z zaborczą polityką III Rzeszy przyczyniło się w 1939 r. do wybuchu II wojny światowej. Po 1945 r. w warunkach narastającego konfliktu Wschód–Zachód oraz rywalizacji wielkich mocarstw, a zwłaszcza zaś USA i ZSRR, nie było również obiektywnych przesłanek do urzeczywistnienia idei bezpieczeństwa europejskiego. Ukształtowanie się na przełomie lat 40.

i 50., pod kierunkiem USA i ZSRR, dwóch przeciwstawnych bloków polityczno-militarnych – NATO (1949 r.) oraz Układu Warszawskiego (UW 1955 r.), przyczyniło się do dalszego utrwalenia podziału Europy. Widocznym symbolem tego podziału było między innymi powstanie, w 1949 r. na obszarze okupowanych po 1945 r. przez cztery mocarstwa – USA, ZSRR, Wielką Brytanię i Francję – Niemiec, dwóch odmiennych ustrojowo państw niemieckich – Republiki Federalnej Niemiec (RFN) oraz Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD), które w 1955 r. zostały zintegrowane w NATO i UW. Podzielony 13 sierpnia 1961 r. murem, na część wschodnią i zachodnią, Berlin stał się z kolei jednym z najbardziej zapalnych punktów między Wschodem a Zachodem w Europie [por. Cziomer 2005: 401 i n.].

Pierwsze propozycje radzieckie w kwestii zawarcia układu o bezpieczeństwie ogólnoeuropejskim pojawiły się już po śmierci długoletniego przywódcy i dyktatora Józefa Stalina, w okresie początków „odwilży” między Wschodem a Zachodem w latach 1954–1955. Nie miały one jednak szans powodzenia, ponieważ mocarstwa zachodnie i ZSRR różniły się, obok różnic ideologicznych i systemowych, także w wielu kwestiach międzynarodowych, w tym również na temat warunków przezwyciężenia podziału i pokojowego zjednoczenia Niemiec. Koncepcje odnośnie do bezpieczeństwa ogólnoeuropejskiego odżyły po okresie przejściowego zaostrzenia się konfliktu Wschód–Zachód na początku lat 60. (kryzys berliński 1961 r. oraz kryzys kubański 1962 r.) i zmierzały wyrażnie do załagodzenia niebezpieczeństwa wybuchu wojny nuklearnej, które groziło poważnymi konsekwencjami dla Europy ze względu na ogromną koncentrację sił i środków militarnych na linii styku między NATO a UW. W tym kierunku szła między innymi zgłoszona na XIX sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ, 16 grudnia 1964 r., propozycja Polski odnośnie zwołania ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa z udziałem przedstawicieli państw NATO i UW oraz nienależących do tych ugrupowań. Z innych inicjatyw należy wymienić między innymi tzw. raport Pierra Harmela, belgijskiego ministra spraw zagranicznych z 16 grudnia 1967 r., w którym postulował przyjęcie przez NATO podwójnej strategii, podkreślając z jednej strony konieczność podniesienia gotowości obronnej sojuszu zachodniego, a z drugiej jego gotowości do dialogu z ZSRR oraz państwami UW w celu osiągnięcia „odprężenia” w stosunkach Wschód–Zachód. Również państwa UW, w tzw. apelu budapeszteńskim z 16 marca 1969 r., wyraziły zainteresowanie i gotowość do zwołania stosownej konferencji ogólnoeuropejskiej w celu omówienia problematyki bezpieczeństwa.

Nie wnikając w tym miejscu w wiele kwestii szczegółowych, należy przyjąć, że u podstaw wzrostu zainteresowania Wschodu i Zachodu pod koniec lat 60. zwołaniem ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa, leżały następujące przesłanki o charakterze obiektywnym i subiektywnym:

- wyrównanie się potencjałów nuklearnych między USA a ZSRR oraz dążenie obu supermocarstw do ograniczenia wyścigu zbrojeń, a także uniknięcia przypadkowej wojny termonuklearnej o nieobliczalnych skutkach dla całego świata,
- dążenie ZSRR oraz pozostałych krajów bloku wschodniego do zaakceptowania przez Zachód polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, a więc uznania nowych granic i narzuconego ustroju (tzw. porządku jałtańsko-poczdamskiego), jak również zainteresowanie ich przywódców uzyskaniem dostępu do nowoczesnej technologii i kredytów zachodnich,
- zainteresowanie zachodnich kół gospodarczych i bankowych ożywieniem kontaktów handlowo-gospodarczych z blokiem wschodnim w celu uzyskania dodatkowych rynków zbytu dla swoich urządzeń i towarów,
- oczekiwanie kierownictwa ZSRR, że ogólnoeuropejska konferencja bezpieczeństwa może przyspieszyć wycofanie wojsk amerykańskich z Europy, wzmacniając jego dominację nad całym kontynentem,
- zainteresowanie supermocarstw odprężeniem i załagodzeniem napięć w Europie ze względu na uwikłanie się USA w wojnę wietnamską, a ZSRR w interwencję w Czechosłowacji w 1968 r. oraz narastający konflikt z Chinami Ludowymi (konflikty graniczne 1969–1970).

Zasygnalizowane wyżej przesłanki oraz inne dodatkowe czynniki przyczyniły się do poprawy klimatu politycznego oraz podjęcia na przełomie roku 1969/70, przez rząd Finlandii, działań i konsultacji zmierzających do zwołania ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa. Finlandia oferowała także gotowość do przejęcia na siebie funkcji gospodarza powyższej konferencji. Konsultacje przeciągnęły się do połowy lat 70., ale w międzyczasie w stosunkach Wschód–Zachód ujawniło się szereg korzystnych tendencji, z których najistotniejsze znaczenie miały przede wszystkim:

- wyraźna poprawa stosunków amerykańsko-radzieckich, której efektem było między innymi podpisanie układu rozbrojeniowego SALT I (o ograniczeniu zbrojeń strategicznych) z 1972 r. oraz szereg dodatkowych układów dwustronnych w latach 1972–1974,
- normalizacja stosunków RFN z krajami bloku wschodniego w latach 1970–1973 (układy z ZSRR – 12 sierpnia 1970 r., z Polską – 7 grudnia 1970 r., z NRD – 21 grudnia 1972 r. i z Czechosłowacją – 11 grudnia 1973 r.) oraz uregulowanie kontrowersyjnej kwestii Berlina Zachodniego z 3 września 1971 r.,
- rozpoczęcie w 1973 r. w Wiedniu, między NATO a UW, rokowań rozbrojeniowych na temat redukcji zbrojeń i sił zbrojnych w Europie, które z przerwami trwały do 1989 r.

Powyższe układy i porozumienia przyczyniły się do znacznej poprawy atmosfery politycznej oraz stosunków wzajemnych między państwami NATO i UW, pozwalając także na przyspieszenie przygotowań oraz zwołanie ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa – [por. szerzej Kukułka 2003: 189–212].

Etap prac przygotowawczych do powyższej konferencji na szczęblu ambasadorów i przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych z udziałem wszystkich 33 państw europejskich (bez pozostającej w samoizolacji Albanii) oraz USA i Kanady zakończono w połowie 1973 r., w trakcie uzgodniono ogólne kwestie proceduralne i merytoryczne. Natomiast sama konferencja przebiegała w trzech etapach:

- pierwszy: spotkania ministrów spraw zagranicznych – Helsinki, 3–7 lipca 1973 r.,
- drugi: rokowania na szczęblu ekspertów – Genewa, 18 września 1973 r.–21 lipca 1975 r.,
- trzeci: spotkanie szefów państw i rządów – Helsinki, 30 lipca–1 sierpnia 1975 r.

Efektom powyższych prac i spotkań było uzgodnienie wielu kwestii szczegółowych oraz przyjęcie nazwy – Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), jak również uzgodnienie wspólnego dokumentu o nazwie Akt Końcowy KBWE.

Podpisany 1 sierpnia 1975 r. Akt Końcowy KBWE składał się z czterech części:

- deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi (1. koszyk),
- współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki i techniki oraz środowiska naturalnego (2. koszyk),
- współpracy w dziedzinie humanitarnej i innych dziedzinach (3. koszyk),
- dalsze kroki po konferencji.

Pierwsza część odzwierciedlała w dużym stopniu interesy ZSRR i jego sojuszników, ponieważ legalizowała polityczno-terytorialny *status quo*, ustanowiony na konferencjach w Jałcie i Poczdamie w 1945 r. Przyjmował on, zresztą zgodnie z powszechnym katalogiem zasad stosunków międzynarodowych, uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970 r., 10 następujących zasad w odniesieniu do sygnatariuszy Aktu Końcowego:

- 1) suwerenna równość, poszanowanie praw wynikających z suwerenności,
- 2) powstrzymywanie się od groźby użycia siły lub jej użycia,
- 3) nienaruszalność granic,
- 4) integralność terytorialna państw,
- 5) pokojowe załatwianie sporów,
- 6) nieingerencja w sprawy wewnętrzne,

- 7) poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, łącznie z wolnością myśli, sumienia, religii lub przekonań,
- 8) równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia,
- 9) współpraca między państwami,
- 10) wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z Aktu [por. Rotfeld 1990: 33–60].

Należy podkreślić, że w stosunku do wspomnianego wyżej Katalogu ONZ, Akt Końcowy dodaje trzy zasady o dużym znaczeniu regionalnym dla Europy, a więc 3) – nienaruszalność granic, 4) – integralność terytorialną, które znalazły już odzwierciedlenie w układach normalizacyjnych RFN z krajami bloku wschodniego 1970–1973, w tym także z Polską. Zasada 7) – przestrzeganie praw człowieka – miała istotne znaczenie dla całokształtu kontrowersji Wschód–Zachód oraz była uzasadnieniem dla działalności grup opozycyjnych w bloku wschodnim.

W drugiej części precyzowano zasady współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki, techniki, handlu, kooperacji przemysłowej, ochrony środowiska naturalnego, transportu, turystyki oraz różne aspekty migracji siły roboczej. Były to postanowienia korzystne dla obu stron. W trzeciej części, forsowanej szczególnie przez USA i pozostałe państwa zachodnie uzgodniono współpracę w dziedzinie humanitarnej i innych, w tym zwłaszcza rozwoju kontaktów międzyludzkich, przepływu informacji, wymiany kulturalnej oraz w zakresie oświaty. Postanowienia „3 koszyka” należy ściśle łączyć z zasadą 7, tzw. „1 koszyka”, a więc przestrzeganiem praw człowieka przez wszystkich sygnatariuszy, co w intencji państw zachodnich miało oddziaływać na ewolucję wewnętrzną krajów bloku wschodniego w kierunku zwiększenia sfery demokracji dla jednostek i grup społecznych. W drugiej części Aktu Końcowego KBWE, w formie załączników, znalazły się także dwa dokumenty:

- a) „Dokument w sprawie środków budowania zaufania i niektórych aspektów bezpieczeństwa i rozbrojenia”, zmierzający do zwiększenia informacji i kontaktów, w tym także wojskowych, w celu uniknięcia eskalacji napięcia oraz konfliktów między obydwooma blokami,
- b) działania w kierunku zwiększenia bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego.

W czwartej części przewidziano realizację Aktu Końcowego w formie jednostronnej, dwustronnej i wielostronnej. Ze stosownymi inicjatywami mogły tutaj występować rządy poszczególnych państw poprzez samodzielne decyzje (np. znoszenie wiz, liberalizacja uzyskania paszportów itp.), zawieranie umów dwustronnych (np. w kwestii akcji łączenia rodzin itp.). Istotne znaczenie miało jednak organizowanie spotkań wielostronnych państw, reprezentowanych przez przedstawicieli ministrów spraw zagra-



nicznych. Wśród nich najistotniejsze znaczenie miały tzw. konferencje przeglądowe, podczas których miano dokonać oceny realizacji postanowień Aktu Końcowego przez poszczególnych sygnatariuszy. Pierwszą konferencję tego rodzaju zaplanowano w Belgradzie w 1977 r.

Akt Końcowy KBWE posiadał jednak znaczenie wyłącznie polityczne, a nie prawnomiędzynarodowe. Oznaczało to w praktyce, że chociaż nie były one zobowiązujące, z prawnego punktu widzenia, to jednak wymuszały na sygnatariuszach ich przestrzeganie, ponieważ w przeciwnym wypadku narażały ich na krytykę ze strony innych uczestników procesu KBWE. Innymi słowy istniała polityczna odpowiedzialność za przyjęte zobowiązania, które stanowiły pewnego rodzaju katalog postępowania wzajemnego w warunkach podzielonej Europy. Decyzje podejmowano zaś na zasadzie konsensusu, czyli uzgodnienia jednolitego stanowiska przez wszystkich sygnatariuszy. Prowadziło to do znacznego skomplikowania procesu decyzyjnego oraz wydłużenia spotkań, na których przyjmowano stosowne uchwały i komunikaty. Państwa posiadające odrębne zdanie na konkretny temat mogły to jedynie wyrazić w oddzielnym oświadczeniu.

Proces KBWE przebiegał w niekorzystnych warunkach międzynarodowych, ponieważ po euforii odprężenia w pierwszej połowie lat 70. doszło do wzrostu rywalizacji Wschód–Zachód, w tym głównie między USA a ZSRR na tle różnic interesów oraz forsowania przez Moskwę wyścigu zbrojeń, co w latach 1980–1985 przyczyniło się do wzrostu napięcia międzynarodowego. Mimo to dzięki KBWE dialog odprężeniowy Wschód–Zachód nie został całkowicie zerwany i nie nastąpił powrót do zimnej wojny.

Już na pierwszym spotkaniu przeglądowym w Belgradzie (4.10.1977–9.03.1978) doszło do kontrowersji między Wschodem a Zachodem, a zwłaszcza USA i ZSRR, wokół przestrzegania praw człowieka i jego praktycznej wykładni w krajach bloku wschodniego. Destrukcyjna postawa Malty, wysuwającej szczegółowe żądania w odniesieniu do bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego oraz odmawiającej podpisania komunikatu końcowego, groziła załamaniem się całego procesu KBWE. W rezultacie ograniczono się jedynie do krótkiego komunikatu końcowego, którego najistotniejszym elementem było postanowienie o kontynuacji procesu KBWE. Ponadto przed kolejnym spotkaniem przeglądowym w Madrycie doszło do dyskusji w gronie ekspertów na następujące tematy: pokojowe uregulowanie sporów (Montreux – 1978 r.), współpraca w rejonie Morza Śródziemnego (La Valetta – 1979 r.), forum naukowe (Hamburg – 1980 r.). Dyskusje powyższe były pomocne w późniejszym wypracowaniu wspólnych stanowisk na konferencjach przeglądowych [por. schemat: Cziomer 2015: 152–153].

W szczególnie niekorzystnych warunkach międzynarodowych odbyło się drugie spotkanie przeglądowe KBWE w Madrycie, od 11 listopada

1980 r. do 9 września 1983 r. Nastąpiło ono bowiem po interwencji ZSRR w Afganistanie w 1979 r. oraz po zaostrzeniu sytuacji wewnętrznej w Polsce, a zwłaszcza po wprowadzeniu tam, 13 grudnia 1981 r., stanu wojennego, na które USA oraz inne państwa zachodnie odpowiedziały sankcjami gospodarczymi przeciwko Polsce i ZSRR. Przypadło ono także na okres wzmożenia wyścigu zbrojeń przez ZSRR, na co USA odpowiedziały zainstalowaniem od 1983 r. na terenie Europy Zachodniej eurostrategicznej broni nuklearnej średniego zasięgu. Zasygnalizowane wyżej wydarzenia o mało nie doprowadziły do przerwania procesu KBWE. W rezultacie różnych rozmów zakulisowych doszło jednak do podpisania dokumentu końcowego, którego najistotniejszymi elementami były:

- wyrażenie zgody na poszerzenie procesu KBWE o sferę wojskową i zapowiedź zwołania do Sztokholmu specjalnej konferencji w sprawie środków budowy zaufania oraz bezpieczeństwa i rozbrojenia w Europie (KVAE), która odbyła się w latach 1984–1986,
- zobowiązano się do współpracy w dziedzinie nauki i techniki, kultury, wymiany informacji, ochrony środowiska naturalnego, akcji łączenia rodzin itp.

Następstwem uchwał konferencji przeglądowej w Madrycie było podjęcie dyskusji na spotkaniach roboczych w gronie polityków, dyplomatów, ekspertów i twórców w kolejnych latach wokół następujących problemów szczegółowych: pokojowe uregulowanie sporów (Ateny 1984 r.), współpraca w rejonie Morza Śródziemnego (Wenecja 1984 r.), prawa człowieka (Ottawa 1985 r.), kontakty między ludźmi (Berno 1986 r.). Przyczyniły się one, podobnie jak wspomniane wyżej spotkanie KVAE, do zbliżenia stanowisk w wielu dziedzinach.

Kolejna konferencja przeglądowa KBWE, w Wiedniu od 4 listopada 1986 r. do 19 stycznia 1989 r., odbyła się już w bardziej sprzyjających okolicznościach. Wiązało się to z zainicjowaniem przez Michaiła Gorbaczowa w ZSRR, po 1985 r. w ramach polityki „przebudowy i nowego myślenia”, większego otwarcia na Zachód. Osiągnięcie porozumień rozbrojeniowych USA–ZSRR, w sprawie likwidacji broni eurostrategicznych średniego zasięgu, w latach 1987–1988 przyczyniło się nie tylko do powodzenia konferencji KVAE i wprowadzenia w życie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa z dniem 1 stycznia 1987 r., lecz przyniosło znaczny postęp także w koszykach: 1. (przestrzeganie praw człowieka, swoboda poruszania się i inne), 2. (współpraca gospodarcza i naukowo-techniczna, kooperacja przemysłowa, w tym porozumienia kooperacyjne RWPG–Wspólnoty Europejskie, ochrona środowiska naturalnego itp.) i 3. (intensyfikacja i ułatwienia akcji łączenia rodzin, zwiększenie kontaktów międzyludzkich, przepływu informacji itp.). Dokument końcowy konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu oraz

jego załączniki precyzowały także dalsze postępowanie w kwestii rokowań w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych „23” państw oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa „33” państw w Europie, które zostały zrealizowane w 1990 r. [por. szerzej Rotfeld 1990: 130–233].

Można zatem stwierdzić, że uchwały konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu z 1989 r. miały przełomowe znaczenie, ponieważ nie tylko odzwierciedlały dokonujący się przełom w stosunkach Wschód–Zachód, lecz poprzez stworzenie sprzyjającego klimatu politycznego ułatwiły także „Jesień Ludów” oraz upadek „realnego socjalizmu” w Europie Środkowej. Stąd też stanowią one wyraźną cezurę otwierającą nowe perspektywy bezpieczeństwa i współpracy w Europie w latach 90.

## 10.2. Geneza OBWE 1990–1995

Przemiany polityczne w Europie Środkowej jesienią 1989 r. oraz postępujące szybkimi krokami pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r. niepozostały bez wpływu na określoną modyfikację procesu KBWE. Zaprzestano wówczas konfrontacji i poszukiwano dróg wiodących do przezwyciężenia podziału Europy. Dawni sojusznicy ZSRR wyraźnie dążyli do odzyskania pełnej suwerenności i samodzielności, postulując już w 1990 r. rozwiązanie RWPG oraz UW, co formalnie nastąpiło jednak dopiero w 1991 r. Z kolei Zachód potrzebował zgody ZSRR nie tylko na zjednoczenie Niemiec (3 października 1990 r.), lecz także kontynuację procesu odprężenia i rozbrojenia w ramach KBWE. Już podczas spotkań ekspertów państw członkowskich KBWE w Bonn (19 marca do 11 kwietnia 1990 r.) dotyczących współpracy gospodarczej przyjęto dokument końcowy, w którym wszyscy uczestnicy, w obliczu załamania gospodarczego „realnego socjalizmu”, opowiedzieli się za gospodarką rynkową oraz własnością prywatną, jako ważnymi elementami nadchodzącej w krajach byłego bloku wschodniego transformacji systemowej. Istotne znaczenie miało także spotkanie ekspertów państw KBWE w Kopenhadze (5–29 czerwca 1990 r.). Kwintesencją przyjętego tam dokumentu końcowego było stwierdzenie, że demokracja i państwo prawa są ważną przesłanką pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Wszystkie kraje członkowskie KBWE, w tym zwłaszcza z bloku wschodniego, winny zatem dołożyć wszelkich starań, aby maksymalnie szybko wdrożyć takie zasady ustrojowe, jak: swoboda tworzenia partii politycznych, powszechne, tajne, wolne i regularne wybory, rozdział między państwem a partiami, niezależne sądownictwo.

Kulminacyjnym punktem nowego stylu i jakości działania KBWE było spotkanie w Paryżu, 19–21 listopada 1990 r., 34 szefów państw i rządów.

Jego efektem było przyjęcie dokumentu pt. „Paryska Karta Nowej Europy”. Najistotniejsze zawarte w niej postanowienia to:

- stwierdzenie o zakończeniu ery konfrontacji i podziału w Europie,
- wskazanie na zapoczątkowanie nowej ery demokracji, pokoju i jedności w Europie, opartej na takich wspólnie wyznawanych wartościach, jak: „demokracja oparta na prawach człowieka i podstawowych wolnościach, dobrobyt przez wolność gospodarczą i sprawiedliwość społeczną oraz jednakowe bezpieczeństwo dla wszystkich krajów”,
- potwierdzenie 10 zasad stosunków między państwami, zawartych w koszyku 1. Aktu Końcowego KBWE,
- podpisanie w dniu otwarcia konferencji, między 22 państwami NATO i UW, traktatu o siłach konwencjonalnych w Europie (CFE – 1) oraz deklaracji stwierdzającej, że zaprzestały się wzajemnie traktować jako przeciwnicy,
- zapowiedź rozpoczęcia procesu instytucjonalizacji KBWE [zob. PISM 1991].

Ta ostatnia kwestia była o tyle istotna, że stosowana w latach 70. i 80. zasada organizowania, między konferencjami przeglądowymi KBWE, luźnych spotkań ekspertów nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, ponieważ wypracowane tam uzgodnienia nie zawsze posiadały odniesienie do praktyki politycznej. Stąd też coraz bardziej torowała sobie drogę koncepcja powołania, w ramach KBWE, stałych organów międzyrządowych. Jako pierwszy organ ustanowiono Radę Ministrów Spraw Zagranicznych.

Pierwsze spotkanie Rady Ministrów Spraw Zagranicznych odbyło się w dniach 19–20 czerwca 1991 r. w szybko zmieniających się warunkach międzynarodowych (rozwiązanie RWPG i UW, narastające napięcia i konflikty na terenie ZSRR oraz Jugosławii i wiele innych). Stawiało to przed KBWE całkiem nowe zadanie w zakresie modyfikacji rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowania decyzji. Na spotkaniu w Berlinie ministrowie spraw zagranicznych przyjęli dokument: „Mechanizm konsultacji i współpracy w sytuacjach pilnych”, w którym po raz pierwszy ograniczono zasadę konsensusu przy podejmowaniu decyzji oraz dopuszczono możliwość wypowiedzania się na temat sytuacji wewnętrznej w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego KBWE. Obie kwestie były ze sobą ściśle związane, ponieważ zmiana dopuszczała możliwość podejmowania decyzji na temat sytuacji wewnętrznej konkretnego państwa członkowskiego, które nie mogło w powyższym procesie uczestniczyć. W tym wypadku chodziło konkretnie o Jugosławię. Ministrowie spraw zagranicznych ocenili bowiem krytycznie rozwój sytuacji wewnętrznej w tym kraju, zwłaszcza zaś bombardowanie przez wojska jugosłowiańskie miejscowości w Słowenii, która obstawała przy uniezależnieniu się od Belgradu. W tej sytuacji rów-

niez eksperci KBWE, na spotkaniu dotyczącym mniejszości narodowych w Genewie w dniach 1–19 lipca 1991 r. skonstatowali, że powyższa kwestia w świetle najnowszych wydarzeń w Jugosławii nie może być traktowana jako sprawa wewnętrzna. W tym samym duchu wypowiedziało się także spotkanie ekspertów KBWE w Moskwie (10.09–4.10.1991) na temat praw człowieka. Stwierdzono bowiem, że KBWE może tworzyć specjalne grupy ekspertów, które winny zajmować się analizą naruszenia praw człowieka w poszczególnych państwach członkowskich, nawet bez zgody ich rządów. Po rozpadzie ZSRR pod koniec 1991 r. rola i znaczenie procesu KBWE dla Europy wzrosła, choć z drugiej strony okazało się ono bezsilne wobec zaostrającego się konfliktu na terenie Jugosławii. Na drugim spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w Pradze, 30–31 stycznia 1992 r., na nowych członków przyjęto wszystkie były republiki ZSRR, poszerzając swój zasięg o państwa WNP w Azji. Postanowiono także, że przy poważnych naruszeniach praw człowieka eksperci KBWE mogą podjąć badania bez zgody danego państwa członkowskiego.

Podsumowanie zmian funkcjonowania oraz wytyczenie nowych zadań dla procesu KBWE nastąpiło podczas kolejnej konferencji przeglądowej KBWE w Helsinkach (24.03–8.07.1992 r.). W dniach 9–10 lipca 1992 r. doszło także do spotkania szefów państw i rządów powiększonego KBWE. W przyjętym na konferencji dokumencie „Wyzwania czasu przemian” (tzw. Helsinki II) znalazły się między innymi: deklaracja polityczna oraz postanowienie o wzmożeniu instytucjonalizacji procesu KBWE. Ważniejsze postanowienia to przede wszystkim:

- wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysów,
- potwierdzenie zobowiązań do pokojowego rozwiązywania sporów oraz zapowiedź wynegocjowania określonego zestawu środków [zob. PISM 1992].

Uchwały Helsinek II miały istotne znaczenie dla przyspieszenia procesu instytucjonalizacji KBWE, której ważnymi etapami były kolejne spotkania przeglądowe KBWE w Budapeszcie (4–5 grudnia 1994 r.) i Lizbonie (2–3 grudnia 1996 r.) Po spotkaniu w Budapeszcie, 1 stycznia 1995 r. KBWE przekształcono w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W międzyczasie nie ustały wprowadzić dyskusje na temat usytuowania KBWE w mechanizmie bezpieczeństwa europejskiego. Nie przyjęto między innymi propozycji Rosji z 1994 r., zmierzającej do nadania KBWE centralnej roli, jako organizacji bezpieczeństwa regionalnego w Europie, ponieważ miało to doprowadzić do swoistego ustanowienia nadrzędności nad jej działalnością przez pewnego rodzaju „koncert mocarstw” z udziałem Rosji. Nie zgodziły się na to ani USA, ani też państwa członkowskie UE

oraz Europy Środkowej. Stopniowo utrwalały się jednak w latach 90. instytucje i organy KBWE/OBWE [Zięba 1998: 344–378].

Procesowi przekształcania KBWE w instytucjonalizację OBWE, o czym szerzej niżej [zob. 10.3], towarzyszył także wzrost liczby państw członkowskich. O ile w procesie KBWE do początku lat 90. uczestniczyło 35 państw, to w rozpadzie ZSRR (1991) i byłej Jugosławii (1991–2016) oraz podziale Czechosłowacji (1993), liczba państw członkowskich wzrosła do 57 (stan na 2016 r.). Najpóźniej do OBWE, jako kraj azjatycki, przystąpiła Mongolia (2012).

### 10.3. Ramy instytucjonalne oraz ogólne zasady działania

OBWE stopniowo nabierała cech i funkcji specyficznej organizacji międzynarodowej, która nie została jednak ostatecznie skryształizowana, podlegając dalszym zmianom instytucjonalnym i przybierając cechy ugrupowania regionalnego w Europie, które już 26 maja 1993 r. podpisało ramowe porozumienie z sekretariatem ONZ o koordynacji i współpracy między KBWE i ONZ. OBWE posiada jednak bierne i czynne prawo legacji, a przy jej sekretariacie w Wiedniu, wszystkie kraje uczestniczące w tej współpracy akredytowały swoje „misje”, „przedstawicielstwa” lub „delegacje” na szczeblu ambasadorów. Jednak między krajami członkowskimi OBWE istnieje poważna różnica stanowisk w odniesieniu do jej przekształcenia w pełną organizację międzynarodową. O ile ze względów polityczno-prestiżowych dążyła do tego Rosja, to bardziej wstrzemięźliwe stanowisko w tej kwestii zajmują niektóre państwa zachodnie, w tym zwłaszcza USA i Wielka Brytania. Wydaje się, że zdecydowana większość państw członkowskich OBWE jest również w większym stopniu zainteresowana tym, aby OBWE miała charakter wyłącznie polityczny, a nie prawny. Z drugiej jednak strony narastające zadania na polu bezpieczeństwa i współpracy w Europie wymuszały w latach 90. tworzenie nowych instytucji i organów OBWE, jak również mechanizmu oraz nadzoru przestrzegania przyjętych zobowiązań.

Po 1995 r. ukształtował się system wzajemnie powiązanych organów i instytucji OBWE, reprezentujących zarówno państwa członkowskie, jak też utworzone instytucje, struktury organizacyjne oraz poszczególnych funkcjonariuszy (pełnomocników OBWE). Najwyższą instancją procesu OBWE jest Konferencja Przeglądowa, jako kontynuacja wprowadzonych jeszcze w 1990 r. Spotkań Przedstawicieli Państw Uczestniczących w procesie KBWE. Obejmuje ona całokształt działalności OBWE i odbywa się co 2 lata na stałe w Wiedniu, po szczycie w Budapeszcie w 1994 r.

Spotkania na szczycie przywódców państw i szefów rządów, jako instytucję, wprowadzono już na szczycie KBWE w Paryżu, w listopadzie 1990 r.,



a na konferencji Helsinki II, w 1992 r., uzgodniono odbywanie takich spotkań co dwa lata. Podczas powyższych spotkań dokonuje się oceny całości kształtu sytuacji OBWE, ustalając także zasadnicze priorytety jej działania.

Zasadniczym organem decyzyjnym i zarządzającym jest natomiast Rada Ministerialna OBWE z udziałem ministrów państw członkowskich. Od 1990 r. zbiera się ona na sesjach raz do roku, a przewodniczy jej każdorazowy szef MSZ państwa sprawującego w danym roku przewodnictwo. Od 1998 r. funkcję powyższą sprawował polski szef dyplomacji, który pod koniec 1999 r. przekazał ją szefowi dyplomacji norweskiej, czyli państwu przejmującemu wówczas funkcję przewodniczącego OBWE.

Wysoka Rada jest zaś organem zajmującym się nadzorowaniem, kierowaniem i koordynowaniem działalności OBWE. W jej skład wchodzi przedstawiciele państw uczestniczących w randze dyrektorów departamentów MSZ, zbierający się dwa razy do roku w Pradze. Dodatkowo także raz do roku, jako Forum Gospodarcze. Regularnie pracującym ciałem konsultacyjnym i decyzyjnym jest, utworzona w 1994 r., Rada Stała, wywodząca się z działającego wcześniej Komitetu Stałego. W jej skład wchodzi ambasadory państw członkowskich, spotykający się raz w tygodniu w Centrum Konferencyjnym Zapobiegania Konfliktom OBWE w Wiedniu (Pałac Hofburg).

Forum Współpracy na Rzecz Bezpieczeństwa składa się z członków przedstawicielstw państw przy OBWE w Wiedniu, którzy zbierają się raz w tygodniu w Hofburgu. Do zadań Forum należy między innymi: a) prowadzenie negocjacji na temat kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa, b) regularne konsultacje i intensywna współpraca w sprawach bezpieczeństwa, c) działanie na rzecz zmniejszenia ryzyka wybuchu konfliktów. Zadania powyższe realizowane są w wielu formach: bezpośrednich rozmów na konkretne tematy, seminariów, szkoleń i konferencji ekspertów itp.

Ważną rolę od 1992 r. odgrywa także Urzędujący Przewodniczący, czyli minister spraw zagranicznych państwa sprawującego w ciągu jednego roku przewodnictwo w OBWE. Wspomaga go tzw. Trójka, czyli ubiegłoroczny, obecny i przyszłoroczny przewodniczący. W połowie drugiej dekady XXI w. Trójkę OBWE tworzyły – Ukraina (2013), po niej Szwajcaria (2014), Serbia (2015) oraz Niemcy, jako przyszły (2016) przewodniczący. Urzędujący Przewodniczący może do pomocy powoływać zarówno grupy sterujące *ad hoc*, jak też Osobistych Przedstawicieli, którzy powoływani są z reguły do specjalnych i trudnych misji dyplomatycznych.

Szefem administracji OBWE jest Sekretarz Generalny, funkcjonujący od 1992 r. W zakresie jego obowiązków znajduje się przygotowanie spotkań, jak też wykonywanie podjętych przez poszczególne organa i ciała OBWE uchwał, współpracując przy tym ściśle z Urzędującym Przewodniczącym.



Sekretariat, utworzony w 1990 r. w Pradze i przeniesiony w 1993 r. na stałe do Wiednia, koncentruje się na obsłudze organizacyjno-administracyjnej organów i placówek OBWE. Składa się z pięciu departamentów:

- 1) Wspierania Urzędującego Przewodniczącego,
- 2) Centrum Zapobiegania Konfliktom,
- 3) Służb Konferencyjnych,
- 4) Administracji i Budżetu,
- 5) Działalności Ekonomicznej i Ekologicznej.

Zamiejscowymi jednostkami Sekretariatu są :

- 1) Biuro Praskie (od 2003 – wiedeńskie), obsługujące Urzędującego Przewodniczącego oraz prowadzące archiwum i dokumentację,
- 2) Biura łącznikowe w Azji Środkowej z siedzibą w Taszkencie (kolejne ośrodki OBWE powstały lub znajdują się w toku organizacji w Ałma-Acie, Aszchabadzie i Biszkeku na terenie WNP, gdzie jest szereg ognisk zapalnych i konfliktów).

Do ważnych ogniw procesu OBWE należą ponadto następujące instytucje i urzędy:

- 1) Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (od 1990–1992 funkcjonujące jako Biuro Wolnych Wyborów) w Warszawie, gromadzące informacje na temat wolnych wyborów i ochrony praw człowieka, przygotowujące liczne seminaria i konferencje ekspertów itp.,
- 2) Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych, działający od 1992 r. oraz zajmujący się kompleksem kwestii etniczno-narodowych i ochroną praw mniejszości, zmierzając do wczesnego wykrywania źródeł napięć i konfliktów oraz ich rozwiązywania,
- 3) Przedstawiciel do spraw Wolności Mediów, powołany w 1997 r. do analizy sytuacji w mediach oraz podniesienia skuteczności oddziaływania OBWE na media; Zgromadzenie Parlamentarne, powstałe w 1991 r. i posiadające własny sekretariat w Kopenhadze, działające jako przedstawicielstwo parlamentarzystów i omawiające całokształt spraw na sesjach raz do roku; Trybunał Koncyliacji i Arbitrażu, utworzony w 1994 r. w Genewie i zajmujący się kwestiami prawnymi; Wspólna Grupa Konsultacyjna, utworzona w 1990 r. w Wiedniu i czuwająca nad problemami technicznymi rozbrojenia (CFE); Komisja Konsultacyjna do spraw Otwartych Przystaw, powołana w 1992 r. dla kontroli zbrojeń i sił zbrojnych, monitoringu rozbrojenia, jak również rozwiązywania kryzysów w ramach OBWE oraz zagadnień związanych z realizacją układu o otwartych przystawach itp.

Instytucje OBWE utrzymywały się głównie ze składek państw członkowskich, z których należało zasadniczo opłacić zarówno personel merytoryczny i administracyjny w Wiedniu, jak też w ośrodkach zamiejscowych.

wych. Bardzo kosztowe było zatrudnianie misji obserwacyjnych OBWE, jak też dodatkowo ekspertów oraz innych specjalistów. Według stanu na 2003 rok sekretariat OBWE zatrudniała 230, a w jej 17 misjach pracowało ok. 1000, z czego najwięcej w Kosowie, ok. 300 osób. Natomiast budżet OBWE w 2003 r. wynosił 185 mln. euro. Od początku drugiej dekady XXI w., w związku z zaległymi składkami państw członkowskich, nastąpił spadek do 151 mln euro, a w momencie przejęcia przewodnictwa przez Niemcy w 2016 r. – 141 mln. euro [OSZE Haushalt 2016].

Zasadniczo decyzje w OBWE podejmowane były na zasadzie konsensusu, ale na początku lat 90. mechanizm powyższy uległ modyfikacji. Zasadniczo polegała ona na tym, że podlegające ocenie państwo nie może uczestniczyć w podejmowaniu decyzji oraz jej blokować. W latach 1990–1992 wprowadzono ponadto kilka procedur (wojskowych, sytuacji wyjątkowych i naruszania praw człowieka), w których inicjatywa ograniczonej ilości państw wystarcza do uruchomienia procedur wyjaśniających oraz mechanizmu decyzyjnego w ramach istniejących organów i instytucji OBWE. Może to nastąpić bez zgody państwa występującego jako sprawcy. W ten sposób upowszechniła się zasada – konsensus minus jeden, zastosowana po raz pierwszy w debacie w Komitecie Wysokich Przedstawicieli, 1 maja 1991 r. wobec nowej Jugosławii (Serbia i Czarnogóra). Zasadniczą tendencją OBWE było dalsze doskonalenie mechanizmu decyzyjnego, wykorzystując w większym stopniu działania arbitrażowe i koncyliacyjne, dopuszczając w wielu wypadkach głosowanie większościowe. Zasada konsensusu była natomiast zawężona do decyzji o znaczeniu podstawowym dla całej OBWE. W trakcie zwiększania liczby członków, w latach 90. i na początku XXI w., zmieniało się także funkcjonowanie OBWE. Doprowadziło to bowiem do regionalnego zróżnicowania interesów oraz oczekiwań poszczególnych państw członkowskich. Postępująca instytucjonalizacja OBWE nie polepszała jej zdolności rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów, co wymuszało współpracę z takimi organizacjami międzynarodowymi, jak ONZ, NATO, UE i UZE (do 1999). Musiała też doskonalić swój mechanizm decyzyjny, koncentrując się w większym stopniu na działalności prewencyjno-profilaktycznej, niż rozwiązywaniu powstałych już konfliktów. Jej długofalowym dążeniem było bowiem przyspieszenie bezpieczeństwa i pokojowej współpracy między wszystkimi państwami europejskimi. Poniżej zamieszczamy szczegółowy schemat organów i instytucji OBWE.

Ryc. 2. Organy oraz instytucje OBWE

ORGANY DS. NEGOCJACJI I PODEJMOWANIA DECYZJI	STRUKTURY I INSTYTUCJE OPERACYJNE	ORGANY I INSTYTUCJE NIEZALEŻNE
Forum Ekonomiczne  Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa  Spotkania na szczycie i Rada Ministerialna  Stała Rada	<p>Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka</p> <p>Grupa Planowania Wysokiego Szczegła</p> <p>Osobiści Przedstawiciele Urzędują- cego Przewodniczącego</p> <p>Pomoc OBWE we Wdrażaniu Umów Dwustronnych</p> <p>Przedstawiciel ds. Wolności Mediów</p> <p>Sekretariat, w ramach którego funkcjonują: Biuro Koordynatora Działalności Ekonomicznej i Ekologicznej Centrum Zapobiegania Konfliktom Sekcja Szkoleń</p> <p>Wydział do spraw Zwalczania Ter- roryzmu</p> <p>Wydział Działań Strategicznych w Zakresie Współpracy Policyjnej</p> <p>Wydział Kontroli Wewnętrznej</p> <p>Wydział na rzecz Równości Płci</p> <p>Wydział Pomocy w Walce z Han- dlem Ludźmi</p> <p>Wydział Współpracy Zewnętrznej Trójka</p> <p>Urzędujący Przewodniczący</p> <p>Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych</p> <p>Zgromadzenie Parlamentarne</p>	<p>Komisja Konsultacyjna ds. Otwartych Przestworzy</p> <p>Trybunał Koncylacji i Arbitrażu</p> <p>Wspólna Grupa Konsultacyjna ds. realizacji traktatu CFE</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów OBWE.

#### 10.4. OBWE wobec nowych problemów i wyzwań bezpieczeństwa europejskiego w XXI w.

Przezwyciężenie konfliktu Wschód–Zachód na początku lat 90. nie doprowadziło automatycznie do wyeliminowania wszelkich wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz współpracy w Europie. Jest to zagadnienie rozległe i dlatego w tym miejscu chodzi jedynie o zasygnalizowanie najistotniejszych problemów. Podstawowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie należy upatrywać w asymetrii i dysproporcjach rozwojowych między Europą Zachodnią a Środkową, Wschodnią oraz Południową. Prowadzi to do daleko idących różnic w ocenie położenia gospodarczo-społecznego poszczególnych państw i narodów, co z kolei posiadało szereg implikacji dla ich zachowania oraz dalszego rozwoju w różnych dziedzinach. Złożoność i długofalowy charakter powyższych procesów stanowi zatem podstawową przesłankę powstawania licznych niebezpieczeństw i zagrożeń, które utrwalają liczne podziały w Europie.

Na podstawie analiz specjalistycznych u progu XXI wieku następująco można zestawić syntetycznie zasadnicze zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego:

- nacjonalizmy i konflikty etniczne,
- zagrożenia militarne,
- transnarodowa przestępczość zorganizowana,
- zagrożenia ekologiczne [por. Zięba 1998: 89–132].

Nacjonalizmy i konflikty etniczne pojawiały się w całej Europie, ponieważ związane były z występowaniem mniejszości etnicznych i narodowych w wielu państwach europejskich, zarówno na zachodzie, południu, a przede wszystkim na wschodzie Europy. Istotna różnica polegała jednak na tym – w jakim stopniu były one zinstrumentalizowane przez kierownictwa poszczególnych państw dla celów taktyki i strategii politycznej? Czy też szukano możliwości ich pokojowego rozwiązania? W uproszczeniu można stwierdzić, że w wielu regionach i państwach, zwłaszcza na obszarze WNP oraz Bałkanów Zachodnich, kierownictwa państwowe, nawiązujące do wartości narodowo-nacjonalistycznych, nie były skłonne respektować podstawowych praw człowieka i znanych konwencji ONZ oraz zasad KBWE/OBWE przy rozwiązywaniu skomplikowanych niekiedy kwestii szczegółowych. W ramach OBWE wypracowano, jeszcze w latach 90., szereg mechanizmów zmierzających nie tylko do rozwiązywania sporów między państwami, lecz także wewnętrznych. W ujęciu syntetycznym należą do nich przede wszystkim:

- a) wczesne ostrzeżenie i działania zapobiegawcze,
- b) postępowanie na wypadek kryzysu przy użyciu środków politycznych,

- c) zapobieganie konfliktom i postępowanie na wypadek kryzysu,
- d) pokojowe załatwianie sporów [por. Bryła 1999: 104–124].

W praktyce powyższe zasady i instrumenty działania OBWE nie były jednak w stanie rozwiązać wielu sporów i konfliktów w Europie, zwłaszcza zaś zbrojnych, jak wojna domowa Rosji z Czeczenią (1994–1996), kryzys jugosłowiański (1991–1995) czy też wydarzenia wokół Kosowa (1998–1999). Można stwierdzić, że całkowicie zawiodły tutaj instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym zwłaszcza KBWE/OBWE, które nie potrafiły przy pomocy wspomnianych wyżej mechanizmów i działań prewencyjno-ostrzegawczych doprowadzić do załagodzenia lub rozwiązania poszczególnych konfliktów.

Jedną z wielu inicjatyw na rzecz stabilizacji i bezpieczeństwa w krajach EŚW było zorganizowanie w Paryżu, w marcu 1995 r. z inicjatywy ówczesnego premiera Francji Eduarda Balladura, konferencji z udziałem 54 państw OBWE, podczas której podpisano lub zapowiedziano zawarcie między państwami EŚW kilkadziesiąt układów i porozumień w ramach Paktu o Bezpieczeństwie i Stabilizacji w Europie. Przewidywały one między innymi: rezygnację z roszczeń lub zakończenie sporów terytorialnych, respektowanie praw mniejszości narodowych i etnicznych, przyznawanie autonomii, swobód językowo-kulturalnych, ochronę środowiska naturalnego itp.

Wystarczy tylko wspomnieć, że zarówno powyższa inicjatywa, jak też aspiracje do integracji ze strukturami euroatlantyckimi, stały się ważnymi przesłankami załagodzenia napięć, a następnie zawarcia stosownych układów Węgier z Rumunią i Słowacją, w drugiej połowie lat 90., które uregulowały niektóre aspekty ochrony praw mniejszości węgierskiej w obu krajach ościennych i wiele innych kwestii szeregowych. Dotyczyło to także innych państw EŚW, jakie pod presją państw członkowskich OBWE i dyplomacji francuskiej zdecydowały się na uregulowanie niektórych kwestii spornych.

Poszczególne agendy i misje OBWE uczestniczą także w bieżącym monitoringu oraz weryfikacji porozumień rozbrojeniowych, zwłaszcza zaś kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie. Równocześnie jednak w szeregu konfliktach lokalnych, a zwłaszcza wojnach domowych na Zakaukaziu, w byłej Jugosławii oraz innych krajach WNP, doszło do masowego użycia różnego rodzaju broni konwencjonalnej. Na szeroką skalę rozwija się także legalny i nielegalny handel bronią, stwarzając szereg poważnych zagrożeń dla zdrowia oraz życia ludności cywilnej. Odrębnym zagrożeniem o wielorakich implikacjach jest także trudność w zapobieganiu proliferacji broni nuklearnej, mimo zawartych układów i porozumień międzynarodowych. Stąd też zagrożenia militarne wymagały ogromnego wysiłku wszystkich państw OBWE w kierunku przestrzegania przyjętych zobowiązań w układach rozbrojeniowych, jak też uzgodnienia takich rozwiązań w tym zakre-

sie, aby całkowicie wyeliminować poczucie strachu przed użyciem broni. W praktyce jednak realizacja powyższych celów okazała się bardzo trudna.

Rozwój kryzysu jugosłowiańskiego przyczynił się do gorączkowego poszukiwania, przez kraje EŚW, nowych modeli i gwarancji bezpieczeństwa. Zmierzały one głównie w kierunku zacieśnienia współpracy z NATO, w czym upatrywano zasadniczych gwarancji dla stabilizacji wewnętrznej oraz bezpieczeństwa całego regionu. Czołową rolę w tym zakresie odegrały kraje grupy wyszehradzkiej, postulujące już w pierwszej połowie lat 90. otwarcie NATO na EŚ. Srukтуры powyższe nie mogły jednak zastąpić aspiracji państw EŚ do członkostwa w NATO. Wynikały one z jednej strony z obawy przed komplikacjami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa europejskiego, ze względu na postępującą destabilizację na terenie Rosji oraz WNP, a z drugiej z dążenia do osiągnięcia pełnych gwarancji bezpieczeństwa w oparciu o NATO. Przeciwno otwarciu NATO na kraje EŚ zdecydowany opór stawiała Rosja, która jednak poprzez podpisanie Aktu Stanowiącego z 27 maja 1997 r. oraz tworzenia Rady NATO–Rosja pogodziła się z powyższym faktem, chociaż nigdy do końca go nie zaakceptowała. Przyczyniło się to do podjęcia przez szczyt NATO, 9 lipca 1997 r., decyzji o rozpoczęciu rozmów akcesyjnych z Czechami, Węgrami i Polską, które zostały zakończone pod koniec 1997 r. Po ratyfikacji układu akcesyjnego, 12 marca 1999 r., kraje te zostały przyjęte w poczet NATO.

W ten sposób poszerzona została w EŚ „strefa bezpieczeństwa i stabilizacji”, która nie objęła jednak wszystkich państw tego regionu. Do członkostwa w NATO aspirowały bowiem także inne kraje EŚ, w tym zwłaszcza kraje bałtyckie, Rumunia oraz Słowenia. Do grupy tych państw dołączyła także Słowacja po zmianie układu sił politycznych, jesienią 1998 r.

Na marginesie należy podkreślić, że aspiracje krajów do członkostwa w NATO oraz UE wiązały się także z koniecznością dostosowania się do określonych kryteriów i standardów demokratycznych. Wywarło to istotny wpływ na przyspieszenie przez wiele krajów EŚ stosownych reform wewnętrznych, jak również poszukiwań w kierunku uregulowania napięć i konfliktów z sąsiadami. Sprawa II tury poszerzenia NATO o kraje EŚW nabrała szerszego rozmachu po 11 września 2001 r. W toku tworzenia koalicji antyterrorystycznej oraz zbliżenia między USA a Rosją, jak również zacieśnienia, od maja 2002 r., współpracy Rosji z NATO – sprawa powyższa nie była już przedmiotem tak ostrych kontrowersji, jak w latach 1997–1999 podczas I tury poszerzenia Sojuszu na Wschód. Formalnie na szczycie w Pradze, 21–22 listopada 2002 r., zaproszenie do rozmów akcesyjnych NATO otrzymały: Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Słowenia, Bułgaria i Rumunia. Protokoły akcesyjne podpisano na początku marca 2003 r. [Zięba 2004: 139–169]. Po przeprowadzeniu pomyślnej ratyfikacji we wszystkich

19 krajach członkowskich Sojuszu nowi kandydaci z EŚW zostali w 2004 roku pełnoprawnymi członkami NATO.

Coraz większe znaczenie odgrywają pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa, związane między innymi ze zwalczaniem terroryzmu międzynarodowego oraz zorganizowaną przestępczością. Widać to wyraźnie na przykładzie ewolucji działania OBWE, która od 2003 r. odbywała coroczne konferencje przeglądowe na temat praktycznych aspektów bezpieczeństwa europejskiego. Do zagadnień szczególnie eksponowanych należały między innymi: handel dziećmi i kobietami, rasizm, antysemityzm oraz szereg innych. Zwalczanie tych zagrożeń jest sprawą złożoną i długofalową, ponieważ wymaga solidarnego współdziałania wielu państw, organizacji międzyrządowych oraz pozarządowych. Odrębnym zagadnieniem jest sprawa budowania społeczeństwa obywatelskiego, a także działania na rzecz pogłębienia demokracji i stabilizacji systemów politycznych na obszarze państw członkowskich, gdzie jednak utrzymują się duże różnice oraz dysproporcje między poszerzonymi strukturami transatlantyckimi a Rosją, WNP i Bałkanami Zachodnimi [por. szerzej: Zięba 2004].

Problem bezpieczeństwa i współpracy stanowi bardzo szeroki zakres, obejmujący niemal wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego i politycznego w Europie. Osiąganie w tym zakresie określonych efektów jest procesem długofalowym i złożonym. Proces powyższy wymaga podziału ról między OBWE, NATO, UE i inne ugrupowania regionalne oraz współdziałania różnych państw, organizacji, instytucji.

Na przykładzie procesu OBWE można stwierdzić, że współpraca i bezpieczeństwo w Europie wymagała w XXI w. rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów politycznych, gospodarczych, społecznych, ekologicznych i w innych zakresach. Wymierne efekty można było jednak osiągnąć przede wszystkim dzięki przestrzeganiu uzgodnionych norm i zasad postępowania oraz zachowań międzynarodowych. Jednak ze względu na narastające różnice interesów między państwami zachodnimi a Rosją od początku, ale zwłaszcza pod koniec pierwszej dekady XXI w. okazało się to coraz trudniejsze.

W ujęciu syntetycznym należy zwrócić uwagę na główne tendencje osłabienia roli i pozycji OBWE w stosunku do innych struktur oraz organizacji bezpieczeństwa międzynarodowego:

- a) dynamiczne rozszerzenie NATO i UE w kierunku wschodnim (1999–2011), które miały nie tylko większe środki wojskowe i finansowo-gospodarcze, lecz doprowadziły do osłabienia polityczno-strategicznego Rosji,
- b) Rosja w obawie o utratę stref wpływu na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) doprowadzała z jednej strony do zamrażania



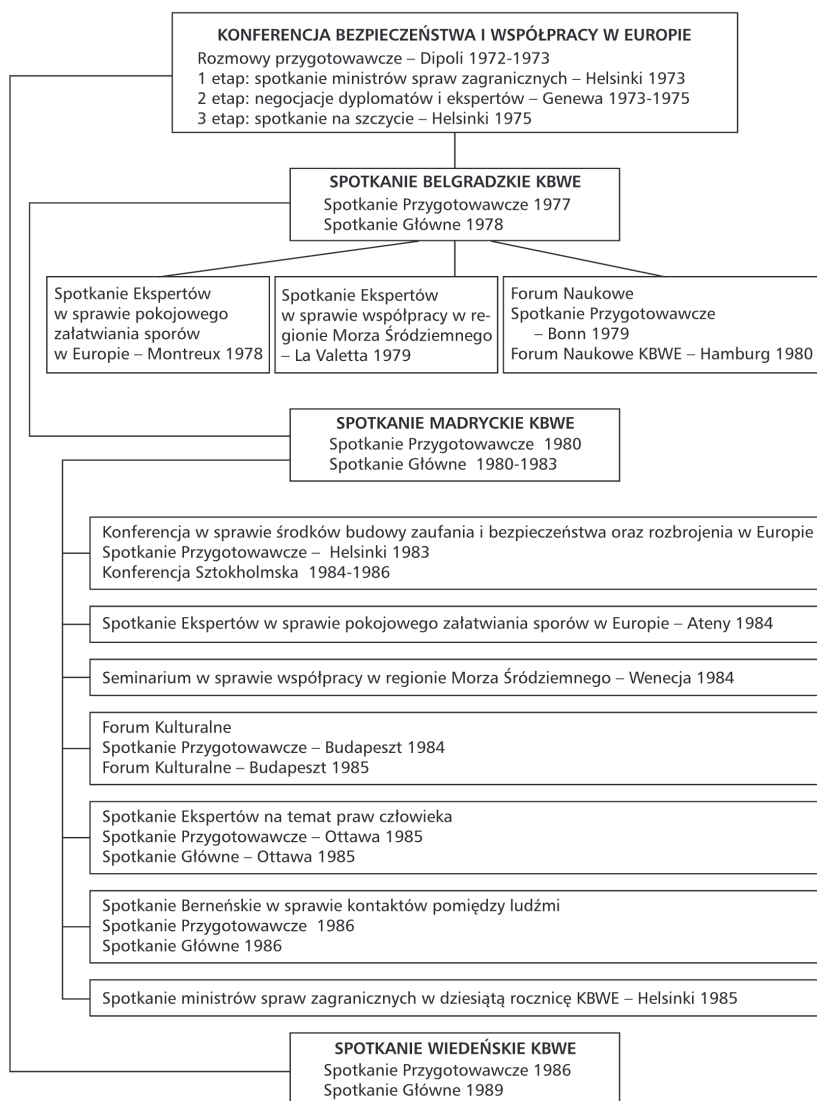
takich konfliktów postradzieckich, jak Górski Krabach między Armenią a Azerbejdżanem, Naddniestrze odseparowane od Mołdowy, czy też secesji Abchazji i Osetii Północnej od Gruzji, po wojnie rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 r. W tym ostatnim konflikcie OBWE odegrała trzeciorzędną rolę. W uzgodnieniu z NATO i USA negocjacje w sprawie porozumienia rozejmowego między Gruzją a Rosją, z ramienia UE, przejęła prezydencja Francji, nie mogąc przeszkodzić secesji obu zbuntowanych prowincji gruzińskich, które dzięki wsparciu Rosji przyjęły formalnie status niezależnych od Gruzji tworów państwowych. OBWE musiała swą rolę ograniczyć tylko do monitorowania przestrzegania rozejmu w terenie.

- c) OBWE stosunkowo dobrze wywiązywała się natomiast z wysyłania sektek lub więcej obserwatorów w celu obserwacji i oceny przebiegu demokratycznych wyborów, zwłaszcza na obszarze postradzieckim. Jednak nawet kilkakrotne zakwestionowanie przez większość obserwatorów OBWE wolnych wyborów na Białorusi nie doprowadziła do ich korekty, nie mówiąc już o ich ostatecznym unieważnieniu.
- d) Ograniczone ramy finansowe, związane ze zmniejszającymi się wpływami ze składek państw członkowskich, dodatkowo osłabiają pracę OBWE. Oznacza to często nie tylko konieczność redukcji własnego personelu, ale także trudności udzielenia nawet minimalnego wsparcia dla współpracujących z nią licznych organizacji pozarządowych, chociażby w sprawach przestrzegania praw człowieka oraz standardów demokratycznych [por. Die OSZE in Ruecklage 2012: 1–7].

Ogólnie można stwierdzić, jeśli często mamy do czynienia ze złożonym i przedłużającym się konfliktem międzynarodowym z udziałem wielu państw o zróżnicowanych interesach, że rola OBWE jest niezbędna, ale posiada ograniczone możliwości. Jako przykład może posłużyć realizacja porozumienia rozejmowego w Donbasie, między przywódcami – Ukrainy, Rosji i Francji oraz Niemiec–Mińsk II, z 12 lutego 2015 r. Konflikt powyższy jest ważnym elementem możliwego zakończenia kryzysu ukraiński, który trwa od przełomu 2013/2014 r. po dzień dzisiejszy (połowa lutego 2016 r.):

- a) porozumienie przywódców z 12 lutego 2015 r. zakładało zawarcie rozejmu, zakończenie działań zbrojnych, wymianę jeńców oraz wypracowanie przez rząd i Radę Najwyższą Ukrainy warunków porozumienia na temat decentralizacji Donbasu z przedstawicielami separatystów w republikach Donbasu (Donieck i Ługańsk), popieranym przez Rosję, przy uwzględnieniu interesów wszystkich stron.

Ryc. 3. Proces KBWE w latach 1972–1989



Źródło: Cziomer [2005: 57–58].

Władze Ukrainy nie są w stanie wypracować stosownego porozumienia i doprowadzić do jego ratyfikacji przez Radę Najwyższą. Rosja natomiast wspiera separatystów i nie dopuszcza władz ukraińskich do kontroli granicy ukraińsko-rosyjskiej, zmierzając prawdopodobnie do zamrożenia konfliktu do chwili realizacji swoich celów geopolitycznej w kwestii Ukrainy;

b) rola OBWE sprowadza się głównie do kontroli takich elementów części wojskowej, jak:

- 1) kontrola przestrzegania rozejmu oraz odpowiedzialności jego naruszenia, 2) wymiana jeńców, 3) kontrola wycofania ze strefy frontowej uzbrojenia, 4) wycofanie najemników, 5) szereg innych doraźnych kwestii szczegółowych [zob. szczegółowa analiza: Wilk, Olszański, Górecki 11.02.2016].

Reasumując można stwierdzić, że postępująca instytucjonalizacja OBWE, po zakończeniu zimnej wojny Wschód-Zachód, była ważnym elementem i etapem kształtowania bezpieczeństwa euroatlantyckiego w latach 90. XX wieku. Natomiast w XXI w. jej funkcjonowanie natrafia na wiele wyzwań i trudności, zwłaszcza w momencie ujawnienia się istotnej różnicy interesów w podejściu określonych państw do realizacji pierwszoplanowych celów własnej wizji bezpieczeństwa narodowo-państwowego w konkretnych warunkach historycznych i geopolitycznych.

## Rozdział 11.

# Geneza i nowa rola NATO po zakończeniu zimnej wojny

---

### 11.1. Ogólna geneza i ewolucja NATO w okresie zimnej wojny

Powstanie **NATO** (North Atlantic Treaty Organization, Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego) nie nastąpiło z dnia na dzień. Było procesem, który trwał kilka lat. Jako instytucja wpisywało się w podział świata „żelazną kurtyną” i było jedną z najważniejszych organizacji międzynarodowych drugiej połowy XX wieku. Miało charakter sojuszu, co nadawało jej szczególne znaczenie i doprowadziło w przyszłości do wyraźnego rozróżnienia pomiędzy terminami „sojusz” a „koalicja”. NATO miało być bowiem trwałą organizacją, która będzie skupiała państwa w myśl zasady, że wspólnie ich siła będzie większa niż każdego z osobna. Tylko takie podejście mogło być skuteczne w obliczu ówczesnych zagrożeń bezpieczeństwa.

Przyjmuje się, że prace nad utworzeniem w Europie Zachodniej sojuszu militarnego trwały od 1947 roku. Wtedy to minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, Ernest Bevin, zaproponował utworzenie w Europie Zachodniej sojuszu o charakterze obronnym, którego funkcjonowanie byłoby gwarantowane przez USA. Taki postulat nie wynikał tylko z tego, że to brytyjski polityk był zwolennikiem amerykańskiej polityki powstrzymywania komunizmu i wielkim antykomunistą. W grę wchodziła czysta kalkulacja, która nakazywała zaangażowanie USA w obronę bezpieczeństwa Europy, jako państwa, które wówczas jako jedyne dysponowało bronią jądrową. Jednak Amerykanie, podchodząc do rzeczy pragmatycznie, podobnie jak w wypadku planu Marshalla i jego realizacji oczekiwali, że w pierwszej kolejności państwa europejskie wezmą na siebie troskę o własne bezpieczeństwo. Co więcej, konieczne było także przekonywanie własnej opinii publicznej oraz

elit politycznych o potrzebie definitywnego zakończenia polityki izolacjonistycznej i zaangażowania się w obronę Europy oraz świata przed ekspansją ZSRR. Dlatego USA zażądały, by państwa europejskie utworzyły właściwą organizację o charakterze sojuszniczym, a dopiero później przystąpiły do przeprowadzenia działania na rzecz instytucjonalnego zaangażowania się w obronę Europy Zachodniej w ramach stworzonej do tego celu organizacji [Kukułka 1998: 43–44].

W tej sytuacji rozpoczęły się rozmowy między Wielką Brytanią, Francją a Państwami Beneluksu, które po przewyciężeniu kwestii spornych zakończyły się podpisaniem, 17 marca 1948 roku, **Paktu Unii Zachodniej**, zwanego także Paktem Brukselskim (od miejsca powstania). Wspomniane spory dotyczyły charakteru przyszłego porozumienia, ponieważ strony chciały, by było korzystne dla realizacji indywidualnych interesów. Chodziło m.in. o to, czy będzie to pakt militarny, jak np. układ francusko-brytyjski z Dunkierki z 1947 roku, czy organizacja o charakterze politycznym, militarnym, a nawet gospodarczym, oparta na regulacjach Karty Narodów Zjednoczonych w obszarze dotyczącym organizacji regionalnych. Trudności udało się przewyciężyć w lutym 1948 roku, kiedy to doszło do przejścia władzy przez komunistów w Czechosłowacji. Prace przyspieszyły, nie blokowała ich już Francja, na której obalenie rządu czechosłowackiego zrobił duże wrażenie i w rezultacie powstał pakt o współpracy militarnej, politycznej, ekonomicznej oraz kulturalnej mający obowiązywać na okres 50 lat. Widać zatem, że przyjęto szerszą koncepcję, za czym szczególnie silnie optowały Państwa Beneluksu. Umowa zakładała automatyczną pomoc zbrojną ofierze agresji i opierała się na art. 51 KNZ o prawie do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony. Ponadto partnerzy zobowiązywali się do rozwijania współpracy w innych dziedzinach, np. kulturalnej. Nie wdając się w szczególności organizacyjne wystarczy powiedzieć, że w ten sposób spełniony został warunek, który postawiły Stany Zjednoczone Ameryki. Dzięki temu przystąpiono do dalszych prac, które miały doprowadzić do zaangażowania USA w obronę Europy Zachodniej.

W tym celu konieczne stało się przyjęcie prawnych rozwiązań umożliwiających zaangażowanie się USA, w czasie pokoju, w organizację o charakterze sojuszniczym i układy samoobrony indywidualnej lub zbiorowej poza kontynentem amerykańskim. Stało się to 11 czerwca 1948 roku, kiedy Senat USA przyjął tzw. rezolucję Arthura Vandenberg. O tym, że członkostwo USA w organizacjach międzynarodowych nie jest rzeczą oczywistą, świat przekonał się przy okazji Ligi Narodów, której USA nie zostały członkiem, bowiem miało to zagrażać ich polityce izolacjonistycznej. Tym razem jednak było inaczej. Miało to silny związek z wytyczonym kierunkiem polityki zagranicznej USA, jakim było powstrzymywanie ekspansji ZSRR, a co określane jest mia-

nem tzw. Doktryny Trumana z marca 1947 roku. Zgodnie z nią USA miały zaangażować się w powstrzymywanie ekspansji komunizmu (co oznaczało wtedy ZSRR), korzystając do tego celu m.in. ze środków politycznych, militarnych i ekonomicznych. I tak jak Plan Marshalla można uznać za sposób wykorzystania środków ekonomicznych, tak włączenie się USA do sojuszu obronnego w Zachodniej Europie było środkiem politycznym i militarnym. Rokowania w sprawie kształtu, jaki przyjmie sojusz z udziałem USA, rozpoczęły się w Waszyngtonie w lipcu 1948 roku. Początkowo między USA, Kanadą i państwami Paktu Brukselskiego. Później zapraszano kolejne państwa i w efekcie rozmów, 4 kwietnia 1949 roku, podpisano traktat powołujący do życia Organizację Paktu Północnoatlantyckiego. Traktat Waszyngtoński, bo tak jest on zwany, wszedł w życie 24 sierpnia 1949 roku. Jego zapisy posłużą za materiał pozwalający na dokonanie charakterystyki tej organizacji.

Zgodnie z zapisami preambuły traktatu, celem Paktu jest zagwarantowanie wolności i bezpieczeństwa wszystkim państwom członkowskim poprzez właściwe użycie środków politycznych i militarnych, zgodnie z zasadami Karty NZ. Dodatkowo, jako cel, działalność Paktu ma uwzględniać ustanowienie ładu pokojowego w Europie i potwierdzenie więzi transatlantyckich. Widać więc wyraźnie, że państwa członkowskie odwołały się zarówno do norm prawnych, na bazie których Pakt miał działać, jak i podkreślali, że Pakt ma charakter obronny oraz jest otwarty na współpracę w imię budowania trwałego pokoju europejskiego. Ponadto w preambule znalazły się odwołania do wspólnoty wartości, w szczególności demokracji, wolności jednostki i rządów prawa, jak i odniesienie do dobrobytu na obszarze północnoatlantyckim. Jasno pokazywało to, że państwa członkowskie są także wspólnotą wartości, a nie tylko członkami, które łączy obawa przed agresją ZSRR. Owa wspólnota wartości jest też widoczna w zasadach, na jakich miały się opierać relacje pomiędzy członkami: suwerennej równości państw, jednomysłności w podejmowaniu najważniejszych decyzji oraz rozdział struktury politycznej i wojskowej (kwestia dowodzenia). Miało to gwarantować, że Pakt nie będzie narzędziem wojskowym i eliminować obawy z tym związane, jak i przekonywać wszystkich członków, że niezależnie od ich potencjału, ich głos ma tak samo istotne znaczenie. Praktyka jednak pokazała, że Pakt opierając się na gwarancjach bezpieczeństwa USA czynił to państwo pierwszym wśród równych i nadawał mu szczególny charakter, widoczny chociażby w stanowiskach zajmowanych przez amerykańskich generałów. Z drugiej jednak strony Sekretarze Generalni NATO (w 2016 roku jest trzynasty – stoi na czele organu wykonawczego i nadzorującego, jakim jest Sekretariat Międzynarodowy) zawsze pochodzili z państwa europejskiego. W ten symboliczny sposób wskazywano na rolę starego kontynentu w partnerstwie transatlantyckim.

Przechodząc jednak do zapisów Traktatu trzeba podać, że składa się on z 14. artykułów. Do realizacji powyżej podanych celów przewidziano w nich m.in.:

- Zobowiązanie stron do utrzymywania i rozwijania zdolności do obrony indywidualnej i zbiorowej, z tego względu każde państwo członkowskie musi ponosić określone wydatki na obronność, które – już nie w Traktacie – ustalono na poziomie 2% PKB (art. 3).
- Możliwość konsultacji, jeżeli któraś ze stron poczuje się zagrożona, co czynione jest na jej prośbę, a oznacza, że każde państwo członkowskie ma prawo dzielić się swymi obawami i oczekiwać od sojuszników wsparcia, w różnej formie (art. 4).
- Wreszcie zbiorowe prawo do samoobrony państw członkowskich Paktu, które wyraża art. 5. Mówi on, że: „strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Artykuł ten jest najczęściej przywoływanym, bowiem pokazuje istotę zobowiązań sojuszniczych. Widać tutaj silne odwołanie do Karty Narodów Zjednoczonych, określony został obszar, który poddany zbrojnej napaści ma być powodem uruchomienia zobowiązań, oraz ich charakter. Jest nim pomoc, ale nie tak jak w wypadku Paktu Brukselskiego – automatyczna wojskowa, ale może mieć różny charakter w zależności od tego, jaki sojusznicy uznają za słuszny. Są to zatem bardziej „miękkie” zobowiązania, niż w wypadku wcześniejszej organizacji. Dlatego właśnie istota polityki NATO polega na tym, by podkreślać, że mimo tego zapisu każdy członek w wypadku agresji na jego terytorium może liczyć na pomoc zbrojną. W swojej historii NATO nie miało jeszcze okazji sprawdzić, na ile prawdziwe są tego typu zapewnienia. Trudno bowiem jako próbę traktować demonstracyjne wykorzystanie art. 5 przy okazji ataku terrorystycznego w USA 11 września 2001 roku.

Traktat zawiera także m.in. zakaz przyjmowania przez strony układu jakichkolwiek zobowiązań sprzecznych z treścią Paktu, mówi o możliwości przyjęcia nowych członków, pod warunkiem zgody wszystkich stron oraz możliwości wystąpienia z NATO, dopiero 20 lat po wejściu w życie Traktatu Waszyngtońskiego. W artykule 9. powołuje także do życia Radę (Północno-



atlantycką), która jest najważniejszym organem Paktu. Składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich i zbiera na szczęcie ministerialnym oraz szefów państw oraz rządów. Na niższym szczęcie zbiera się jako Rada Stałych Przedstawicieli. Podejmuje ona decyzje w najważniejszych sprawach organizacji.

W ten sposób powstała organizacja, która z biegiem lat stała się podstawą funkcjonowania jednego z zimnowojennych bloków polityczno-wojskowych. Dnia 4 kwietnia 1949 roku w Waszyngtonie układ podpisały Francja, Wielka Brytania, Belgia, Holandia, Luksemburg, Dania, Islandia, Norwegia, Włocha, Portugalia, Kanada i Stany Zjednoczone. W kolejnych latach do zimnej wojny dołączyły Grecja i Turcja (1952), dalej Republika Federalna Niemiec (1955) i Hiszpania (1982). Państwa członkowskie współpracowały ze sobą przede wszystkim ze względu na obawę przed agresją ZSRR i jego państw satelickich, skupionych w utworzonym w 1955 roku Układzie Warszawskim (Układ o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej, składający się z ZSRR i państw Europy Środkowo-Wschodniej, które znalazły się w jego strefie wpływów po II wojnie światowej). Nie może więc dziwić, że do najważniejszych działań realizujących misję NATO, w początkowym okresie zalicza się pilne udzielenie pomocy finansowej sojusznikom europejskim przez USA, w wysokości 1 mld w 1950 roku, a przede wszystkim objęcie Europy Zachodniej amerykańskim „parasolem atomowym”. Oznaczało to, że przy zdecydowanej przewadze ZSRR w siłach konwencjonalnych obrona Europy Zachodniej będzie opierała się o broń jądrową. Odzwierciedlały to przyjmowane koncepcje i doktryny. Podając je syntetycznie można także prześledzić ewolucję NATO w okresie zimnej wojny, uwzględniając także fazy, przez które przechodziła, zależnie od stanu relacji między supermocarstwami [Patek, Rydel, Węc 1997]. I tak podać należy:

- podjęcie i realizację planów, w 1950 roku, o tworzeniu sił sojuszników w oparciu o wojska konwencjonalne, które miały stanowić podstawę obrony przed agresją ze wschodu („tarczę”), zaś lotnictwo bombowe wyposażone także w bomby atomowe, miało być odpowiedzią na atak i przeniesieniem jego skutków na terytorium przeciwnika („miecz”);
- rozwój koncepcji „tarczy i miecza” w oparciu o broń jądrową, która miała być narzędziem odstraszenia i jako taka doktryna realizowana była przez NATO, przy użyciu taktycznej broni jądrowej (1952–54);
- przyjęcie w grudniu 1954 roku strategii „zmasowanego odwetu”, czyli odpowiedzi przy użyciu broni jądrowej na wielką skalę, na atak ze strony ZSRR i państw satelickich, także konwencjonalny, co w jasny sposób pokazywało, że obrona NATO opiera się na broni jądrowej, w której ma przewagę nad ZSRR. Co więcej, możliwy był także atak prewencyjny, jeżeli istniało realne zagrożenie bezpieczeństwa państw członkowskich.

Oznaczało to zwiększenie ilości amerykańskiej broni jądrowej w Europie i nowe miejsca jej stacjonowania, co było szczególnie widoczne od 1953 roku. W ten sposób NATO opierało swoje bezpieczeństwo o odstraszenie; jakkolwiek bowiem atak, albo nawet poważna jego groźba, miała prowadzić do wybuchu III wojny światowej;

- wraz z efektami kryzysu kubańskiego i początkiem procesu poszukiwania odprężenia międzynarodowego, w 1967 roku sojusznicy zdecydowali o przyjęciu doktryny „elastycznego reagowania”, która zmniejszała możliwość użycia broni jądrowej przez NATO. Zakładała bowiem, że zostanie wykorzystana tylko wtedy, kiedy nie będzie możliwości obrony konwencjonalnej. Od tej chwili także natowską „tarczą” stały się strategiczne siły jądrowe (uruchamiane dopiero, gdy użyje je ZSRR – funkcja odstraszenia), a „mieczem” wojska konwencjonalne i taktyczna broń jądrowa. Pokazywało to ograniczenie skali potencjalnej wojny, co było w jasny sposób związane z osiągniętą w tym czasie równowagą strategiczną (w broni masowego rażenia oraz rozwojem pocisków międzykontynentalnych, a tym samym zagrożenia dla USA) i obawą, że rozpoczęta wojna będzie ostatnią, jakiej doświadczy ludzkość;
- w tym samym roku państwa NATO przyjęły również Raport Harmela (od nazwiska belgijskiego ministra spraw zagranicznych). Zakładał on, że Sojusz będzie realizował swoją politykę dwutorowo. Z jednej strony poprzez odstraszenie, a z drugiej poprzez aktywne tworzenie relacji i zacieśnianie więzi z państwami bloku wschodniego. Oba te kierunki miały zapewnić realizację jednego z celów NATO, jakim był pokojowy ład w Europie. Było to więc polityczne przyzwolenie na działania mające ograniczać ryzyko konfrontacji i zmniejszać napięcie pomiędzy stronami. Stąd nie można się dziwić także zmianie koncepcji strategicznej. Kroki te prowadziły do odprężenia międzynarodowego i porozumień o charakterze kontroli zbrojeń i rozbrojenia, jakie zawierano w latach 70. XX wieku;
- wraz z rozwojem polityki odprężenia międzynarodowego i zmianami w polityce USA europejskie państwa Sojuszu miały wziąć na siebie większą odpowiedzialność za własną obronę, czego dążenia widoczne były w latach 70., kiedy to w ramach NATO zapadały decyzje o rozwoju wojsk konwencjonalnych państw europejskich. Miało to pozwolić na realizację koncepcji aktywnej obrony opartej o działania wojsk konwencjonalnych;
- w latach 80. XX wieku NATO stało się stroną rozmów rozbrojeniowych, prowadzonych w ramach procesu KBWE, co wraz z procesem upadku ZSRR i rozpadu bloku wschodniego, w tym likwidacji Układu Warszawskiego, doprowadziło do tego, że na przełomie lat 80. i 90. obie strony

przestały traktować się jak wrogowie i doszło do podpisania układu o Konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, który wprowadzał limity posiadanej broni przez oba bloki, a w późniejszym czasie przez poszczególne państwa.

Widać wyraźnie, że NATO było narzędziem polityki bezpieczeństwa państw członkowskich, które zwiększało ich bezpieczeństwo w oparciu o siły i środki, a także koncepcje, posiadane i przyjmowane przez resztę sojuszników w ramach tej organizacji. Była to cena, jaką musiały zapłacić państwa Europy Zachodniej za amerykański „parasol atomowy”, jeśli zaś z jakiś powodów miały zastrzeżenia do tak funkcjonującego Sojuszu, to tak jak zrobiła to Francja w 1966 roku, mogły go opuścić wychodząc ze struktur militarnych organizacji. NATO było także funkcją zimnowojennego podziału świata i ewoluowało wraz ze zmianami zachodzącymi w czasie trwania zimnej wojny. Dostosowywało się do nich zarówno pod względem militarnym, co pokazują przywołane doktryny, jak i politycznym, czego przykładem jest raport Hamerla. Nie można się temu dziwić, ponieważ trzeba pamiętać, że było i jest to tylko narzędzie polityki państw. Zdumieniem nie może napawać również fakt, że po zakończeniu zimnej wojny zastanawiano się, czy NATO ma jeszcze istnieć, a jeśli tak, to w jakim kształcie? Przecież Zachód pokonał swego zimnowojennego przeciwnika, nie groziła mu już agresja ze strony Układu Warszawskiego, a zatem – po co utrzymywać tego typu organizację? Między innymi o dyskusjach na ten temat traktował będzie kolejny podrozdział.

## 11.2. Nowa struktura i poszerzenie NATO po zimnej wojnie

W 1989 roku w skład NATO wchodziło 16 państw, z tego większość Europy Zachodniej, podczas gdy w 2015 roku było to 28 państw obejmujących obszar całej Europy. Już ten fakt pozwala na wyciągnięcie wniosku, że NATO nie tylko przetrwało okres strategicznego dylematu swych członków, ale i się rozwinęło. Co więcej, było atrakcyjną organizacją, o członkostwo w której starało się wiele państw. Ewolucja środowiska międzynarodowego musiała więc przynieść nowe zagrożenia, wobec których państwa uznawały, że potrzebna jest być może pomoc sojusznicza, lub że agregując swoje siły będą one mogły realizować cele własne, jak i sojuszników. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć jakie motywy skłaniały państwa do wstępowania na drogę prowadzącą do NATO [por. Cziomer, Zyblikiewicz 2004: 273–275]:

- powstanie próżni bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Południowej, związanej z likwidacją wcześniej działających tu organizacji bloku wschodniego i wynikające z tego niskie poczucie bezpieczeństwa, przy

stałych obawach o zapędy rewizjonistyczne/imperialne Federacji Rosyjskiej, której celem byłaby próba odbudowy imperium i stref wpływów ZSRR;

- redukcja wydatków na zbrojenia, poczynwszy od zakończenia zimnej wojny, która zachęcała do poszukiwania bezpieczeństwa we współpracy z innymi państwami, w NATO w ramach kolektywnej obrony, w praktyce opartej na potencjale USA, co było widoczne szczególnie w latach 90. XX wieku oraz po 2007 roku, czyli kryzysie ekonomicznym i jego skutkach dla państw europejskich, w efekcie których znacząco obniżyły wydatki na obronność;
- aktywność NATO w ramach operacji zarządzania kryzysowego pozwalająca (przynajmniej z założenia) na trzymanie z dala od obszaru transatlantyckiego zagrożeń dla bezpieczeństwa państw, w sensie dylematu strategicznego dotyczącego przyszłości NATO oznaczało to jego globalny charakter i pełnienie roli „żandarma”, co było widoczne już w latach 90. XX wieku na Bałkanach.

Powyżej wymienione czynniki sprawiały, że grono kandydatów do NATO się powiększało, a Pakt traktowany był jako „kotwica” bezpieczeństwa, która sprawdziła się w czasie zimnej wojny oraz sprawdzi się po jej zakończeniu, jest bowiem gwarantowana przez najsilniejsze państwo świata oraz silne gospodarczo i wojskowo państwa Europy Zachodniej. Jednak zimnowojenni członkowie musieli w pierwszej kolejności zgodzić się na trwanie NATO, jak i na przyjmowanie nowych członków. Dyskusje nad tymi problemami prowadzone były na kolejnych spotkaniach i szczytach państw NATO. Zaczynając od szczytu w Brukseli, w maju 1989 roku, gdzie zadeklarowano gotowość do współpracy z państwami dawnego bloku wschodniego. Rozwinięciem tego była tzw. Deklaracja Londyńska, w której na spotkanie w ramach Rady Północnoatlantyckiej zaproszono państwa Układu Warszawskiego. Potwierdzono także, że Pakt będzie trwał i jego najważniejszym zadaniem będzie kolektywna obrona. Dalej w Rzymie, w listopadzie 1991 roku, członkowie NATO przyjęli dwa dokumenty: *Deklarację rzymską o pokoju i współpracy* oraz *Nową koncepcję strategiczną Sojuszu*. Dokumenty zakładały otwartość NATO na współpracę, także instytucjonalną, jak i gotowość do działania Paktu poza obszarem państw członkowskich. Była to strategia wysuniętej obecności uwzględniająca nie tylko potencjał militarny, ale i polityczny czy gospodarczy państw członkowskich. W efekcie nie mogą dziwić podejmowane przez NATO kroki w odpowiedzi na zabiegi o członkostwo ze strony państw Europy Środkowo-Wschodniej, np. utworzenie Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (North Atlantic Cooperation Council, NACC), w ramach której spotykali się przedstawiciele zainteresowanych stron. Później zaś przyjęcie koncepcji „partnerstwa dla

pokoju”, z jednej strony jako środka prowadzącego kandydatów do NATO i opóźniającego konieczność podjęcia decyzji w tej kwestii, dzięki czemu realizowano założenia polityki USA wobec Federacji Rosyjskiej. Program ten miał prowadzić do przyjęcia do NATO, a każdy kandydat miał być oceniany indywidualnie. W efekcie zmian w polityce amerykańskiej w 1995 roku przyjęto *Studium poszerzenia NATO*, które przyspieszyło proces rozszerzenia [zob. szerzej Parzymies 2004: 287–295].

Doprowadzono także do porozumienia z Federacją Rosyjską w 1997 roku. W maju tego roku podpisano w Paryżu *Akt Stanowący o Podstawach Stosunków Wzajemnych, Współpracy i Bezpieczeństwie pomiędzy NATO i Federacją Rosyjską*. Powoływał do życia Stałą Wspólną Radę Rosja–NATO, jako organ regularnych konsultacji, oraz zawierał zapewnienie o nieumieszczaniu broni jądrowej na terenie nowo przyjmowanych państw. Mowa była także o nieumieszczaniu na ich terenie większych baz NATO. Na te uzgodnienia Federacja Rosyjska powołuje się stale, protestując przeciwko tego typu postulatom ze strony państw wschodniej flanki Paktu. Jednak w 1997 roku był to przełom, w efekcie którego, po właściwej kampanii dyplomatycznej, do NATO przyjęto trzy nowe państwa – pierwsze z byłego Układu Warszawskiego (nie licząc NRD, z którą zjednoczyła się RFN i tym samym włączyła te tereny do organizacji, w jakich była). Dnia 12 marca 1999 roku Czechy, Polska i Węgry zostały członkami NATO – był to moment historyczny, zarówno dla NATO, jak i tych państw. Kolejne rozszerzenie nastąpiło w 2004 roku. NATO powiększyło się o Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowację i Słowenię. W 2009 roku o Albanię i Chorwację.

Kolejne rozszerzenia odbywały się zgodnie z Nową Koncepcją Strategiczną (NKS) przyjętą przez Sojusz na jubileuszowym szczycie w Waszyngtonie, 23–25 kwietnia 1999 roku. Regulowała ona ten proces, także poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań, takich jak tzw. Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP) kierowany do każdego z kandydatów. Aspirowali oni już do organizacji, która według Strategii dawała sobie prawo do interwencji zbrojnych poza obszarem transatlantyckim. Przede wszystkim w sytuacji łamania praw człowieka oraz zagrożeń dla całego Paktu tkwiących z dala od granic. Twórcy dokumentu uznali, że nie będzie tutaj konieczna zgoda Rady Bezpieczeństwa ONZ, ale byłoby dobrze, gdyby była. Widać na tym przykładzie, że jest to dalekie od tego, co można znaleźć w Traktacie Waszyngtońskim, który silnie akcentuje prymat KNZ i RB ONZ w obszarze światowego pokoju i bezpieczeństwa. NATO zdecydowanie poszło w kierunku organizacji globalnej, aktywnej, a nie tylko przygotowującej się do kolektywnej obrony w wypadku napaści zbrojnej na któregoś z członków. Było to formalne zalegalizowanie efektów dyskusji i działań podjętych przez Pakt w Kosowie w latach 1998–1999. Takie podejście szło w parze

z redukcją armii i zmianami w jej profilu, gdzie sprzęt ciężki zastępowano lekkim, wysoce mobilnym, zwiększając w ten sposób możliwości szybkiej reakcji i odległości, na jakich mogły być sprawnie wysłane siły NATO. Uznawano bowiem, że nie ma zagrożenia wojną klasyczną, a o wiele bardziej prawdopodobne są innego rodzaju zagrożenia, szczególnie płynące ze strony organizacji transnarodowych, np. terrorystycznych czy przestępczych. Natomiast ewentualne dyktatury rządzące w państwach i stwarzające zagrożenie dla Paktu są o wiele słabsze ze względu na zacofanie technologiczne i nowy kształt sił NATO, ale są także wystarczające do tego by sobie z nimi radzić.

Wydarzenia początku XXI wieku oraz ich konsekwencje sprawiły, że NATO mogło zweryfikować swoje założenia. Zarówno te dotyczące kolektywnej obrony, którą zastosowano po atakach na USA z 11 września 2001 roku, nawet jeśli tylko w wymiarze symbolicznym. Również te związane z reagowaniem kryzysowym, do czego przyczyniła się operacja stabilizacyjna w Afganistanie. Okazało się, że wśród państw NATO nie ma silnego poczucia solidarności, bowiem udział wielu z nich w operacji afgańskiej był ograniczony, a USA musiały apelować o to, by pozostali członkowie zaangażowali się w jak największym stopniu. Osiągnięcie sukcesu w tym zakresie było o wiele trudniejsze niż symboliczne zastosowanie artykułu 5 po 11 września w sytuacji, w której USA dysponowały wystarczającą siłą i nie chciało militarnej pomocy ze strony sojuszników. A jeśli tak, to od wybranych, a od całości NATO w preferowany przez siebie sposób.

Rozwój tzw. wojny z terroryzmem, prowadzonej przede wszystkim w Afganistanie i Iraku, oraz związane z tym konsekwencje, determinowały ewolucję NATO w XXI wieku. Były także bezpośrednio związane z perspektywą poszerzenia o kolejne państwa. Później zaś, w drugiej dekadzie XXI wieku ważną rolę zajął problem Federacji Rosyjskiej i reakcji NATO na jej imperialną politykę. Kwestie te poruszane były na organizowanych kolejno szczytach. Zaczynając od listopada 2002 roku w Pradze, gdzie skoncentrowano się na reakcji na zagrożenie terrorystyczne i zdecydowano o potrzebie stworzenia nowych zdolności wojskowych, dopasowanych do niego. Z tego względu powołano Siły Odpowiedzi NATO (NATO Response Force, NRF), które miały osiągnąć zdolność operacyjną w październiku 2006. Przeprowadzono także reformy dowództw i nakazano członkom lepsze przygotowanie do działań obronnych w wypadku zastosowania broni masowego rażenia. Dodatkowo zaproszono do członkostwa kolejne siedem państw. Odbyły się także spotkania NATO–Rosja i NATO–Ukraina, które pokazywać miało wagę przykładaną przez Pakt do relacji z najważniejszymi państwami graniczącymi z sojuszem od wschodu. Kolejny szczyt odbył się w czerwcu 2004 roku w Stambule i upłynął pod wpływem podziałów po-



między członkami związanymi z wojną w Iraku. Dlatego nie miał on istotnego znaczenia. Potwierdzono otwartość na dalsze rozszerzenia, zaangażowanie w Afganistanie, za misję w którym NATO przejęło odpowiedzialność rok wcześniej, w wyniku czego utworzono misję szkoleniową w Iraku. Podobnie Szczyt w Rydze, w listopadzie 2006 roku, nie przyniósł większych zmian poza kilkoma kwestiami, które warto zaznaczyć. Mowa o bezpieczeństwie energetycznym, które Pakt miał brać pod uwagę, a zatem to już nie tylko bezpieczeństwo militarne. Dalej, ogłoszono gotowość do działania NRF, a także podkreślono, że sojusznicy powinni rozwijać obronę rakietową oraz wojska specjalne. Było to związane z diagnozą międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa i występujących w nim zagrożeń. Afganistan miał być priorytetowym kierunkiem zaangażowania, co było niezbędne wraz ze zwiększającym się terytorium tego państwa kontrolowanego przez siły międzynarodowe. Rzeczywistość pokazała jednak, że sojusznicy nie są chętni do ponoszenia związanych z tym zobowiązań. Potwierdziły to nawoływania o solidarność na kolejnym szczycie w kwietniu 2008 roku w Bukareszcie. Tam też okazało się, że interesy poszczególnych członków nie sprzyjają dalszemu poszerzeniu. Pomijając Albanię i Chorwację, które zaproszono do rozmów akcesyjnych, nie nakreślono realnej perspektywy członkostwa dla Ukrainy i Gruzji. Ponadto, podobnie jak poprzednio, środowisko międzynarodowe wymusiło zainteresowanie kolejnym obszarem, w którym bezpieczeństwo państw członkowskich zagrożone było cyberprzestrzenią. Nawoływania o solidarność w Afganistanie nie przyniosły większych efektów, co potwierdził jubileuszowy szczyt NATO w kwietniu 2009 roku, w Strasburgu i Kehl. Natomiast powodem do świętowania był powrót Francji do struktur wojskowych Paktu. Podsumowaniem dziesięciolecia Paktu w XXI wieku, zmian jakie w nim zaszły – miało być przyjęcie nowej koncepcji strategicznej, o której opracowaniu zdecydowano.

Jej potrzeba wynikała z konieczności całościowego określenia roli NATO w drugiej dekadzie XXI wieku, którą także cechować miały wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa o charakterze pozamilitarnym. Sojusznicy musieli określić czy będą ograniczali się do obrony własnego terytorium, w wypadku ataku zbrojnego, czy będą nadal aktywni poza obszarem transatlantyckim. Jak będzie wyglądała dalsza transformacja wojskowa, relacje z innymi państwami i organizacjami, w tym stosunek do dalszych poszerzeń. Lista spraw do rozwiązania była więc na tyle długa, że warta do zapisania w Nowej Koncepcji Strategicznej. Powstała ona w efekcie prac tzw. grupy mędrców, a przyjęto ją na szczycie NATO w Lizbonie, w dniach 19–20 listopada 2010 roku.

Pokazując jej postanowienia w sposób syntetyczny należy zacząć od tego, że na pierwszym miejscu umieszczono zobowiązanie do wspólnej



obrony (choć ma mieć ona charakter nowoczesny), na drugim zaś zapobieganie kryzysom, czyli w uproszczeniu reagowanie kryzysowe, także poza obszarem transatlantyckim. Sojusz potwierdzał więc koncepcję organizacji mogącej działać globalnie, ale z uwzględnieniem zagrożenia dla własnego bezpieczeństwa. W tym celu zakładano także poszerzenie partnerstwa o kolejne państwa i organizacje międzynarodowe oraz umacnianie dotychczasowych [Koncepcja Strategiczna NATO z Lizbony]. Uwzględniano jednak potrzebę zgodności z decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ, co było innym podejściem niż to z 1999 roku. Podkreślano także wspólnotę wartości, a naruszenie praw podstawowych mogło być powodem dla NATO do interwencji zbrojnej. Jest to silne odniesienie do pewnego rdzenia Paktu, jakim są więzi oparte o uznawanie prymatu demokracji, rządów prawa, praw człowieka itp. Zatem nie chodzi tylko o wspólnotę obrony terytorium i ludzi, ale też wyzwanych, a nawet zagrożonych wartości. I w ten sposób warto patrzeć na Pakt Północnoatlantycki.

Wśród zagrożeń dla państw członkowskich wskazywano przede wszystkim związane z proliferacją broni masowego rażenia, terroryzmem, upadkiem państw i konfliktami poza granicami NATO oraz możliwość zakłócenia dróg dostaw surowców energetycznych. Jak widać nie wspomniano o możliwości wystąpienia wojny blisko granic NATO oraz poczuciu zagrożenia agresją przez państwa członkowskie. Tutaj przewidywania twórców okazały się niewystarczające wobec polityki, jaką rozpoczęła, a wręcz rozwinęła (bo były już wtedy doświadczenia związane z wojną w Gruzji w 2008 roku) Federacja Rosyjska. Państwa NATO miały mieć siły zdolne do radzenia sobie z wymienionymi zagrożeniami, z jednej strony lekkie i mobilne by prowadzić operacje ekspedycyjne, z drugiej zaś na tyle ciężkie by mogły wywiązać się z operacji obronnych i kolektywnego wsparcia sojuszników. Nie jest to jednak proste do pogodzenia, szczególnie w sytuacji oszczędności budżetowych, co pokazuje stan armii państw europejskich w połowie drugiej dekady XXI wieku. Dla przykładu Belgii, w której nie ma żadnego czołgu, w Niemczech, które posiadają ich mniej niż Polska itd. Kolejny raz rzeczywistość dalece odbiega od założeń z dokumentów. Podobnie jeśli chodzi o reagowanie kryzysowe, które NATO zapowiedziało w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa państw członkowskich. Interwencja w Libii w 2011 roku nie rozwiązała żadnych problemów, można wręcz stwierdzić, że szereg stworzyła. Z tych między innymi powodów wspomniany dokument, wprowadzając NATO w drugą dekadę XXI wieku, szybko okazał swój charakter deklaracyjny, odbiegający od podejmowanych działań przez członków i cały Pakt, a jeśli tak się działo, to osiągające inne efekty niż zakładane.

Zmierzyć się z tym musieli uczestnicy kolejnego szczytu, który odbył się w maju 2012 roku w Chicago. Dodatkowo członkowie NATO musieli wziąć

pod uwagę zmiany w polityce USA, przede wszystkim przeniesienie głównego obszaru zainteresowania na Pacyfik. W tamtym regionie miała się rozgrywać rywalizacja o globalny prymat między USA a CHRL. Przyjęte dokumenty wyrażające uzgodnienia pomiędzy państwami miały charakter ogólny. Podkreślały zarówno wspólną obronę, jak i interwencyjną rolę NATO, mówiąc nawet o sukcesach w Libii, co dość oryginalne szczególnie z dzisiejszej perspektywy [Deklaracja o wspólnych zdolnościach obronnych przyjęta przez szefów państw i rządów na szczycie NATO w Chicago]. W kwestii zdolności wojskowych ogłoszono projekt sił NATO 2020 –nowoczesnych, ściśle połączonych, wyposażonych, szkolonych, ćwiczonych i dowodzonych tak, by sojusznicy mogli działać razem i wykorzystywać efekt synergii. Doświadczenia z walki z terroryzmem ciągle wzmacniały także przekaz dotyczący współpracy w obszarze wojsk i działań specjalnych. Ponadto, zgodnie z decyzjami z Lizbony, ogłoszono *Deklarację NATO o wyjściu z Afganistanu*. Sojusz miał wycofać swoje wojska do końca 2014 r., przy założeniu dalszego zaangażowania, ale w ramach nowej misji i nowej formy.

Jednak przyszłość pokazała, że wyjście z Afganistanu i walka z terroryzmem czy proliferacją broni masowego rażenia, a wreszcie lekkie, mobilne oddziały nie są tym, co może określać aktywność Paktu w drugiej dekadzie XXI wieku. Wybór między sojuszem globalnym, aktywnym, a skoncentrowanym na obronie, czego chcieli nowi członkowie NATO, stał się tym bardziej aktualny, im bardziej agresywną politykę zaczęła prowadzić Federacja Rosyjska w latach 2014–2015, w związku przemianami na Ukrainie zapoczątkowanymi przez tzw. Majdan wolności oraz ich konsekwencjami. W szczególności bezpośrednim zaangażowaniem Federacji Rosyjskiej w formie agresji i anektowania Krymu, a także wsparcia separatystów na wschodzie Ukrainy oraz rozniesienia tam konfliktu zbrojnego, którego efektem jest oderwanie części terytorium ukraińskiego i zainstalowanie tam zależnych od siebie władz. Działania te doprowadziły do gwałtownego wzrostu obaw państw tzw. wschodniej flanki NATO o własne bezpieczeństwo i kryzysu w stosunkach NATO-Rosja, którego jednym z widocznych symptomów są chociażby prowokacyjne loty rosyjskich samolotów wojskowych testujących systemy reagowania obrony powietrznej państw członkowskich i NATO.

### 11.3. Wyzwania funkcjonowania NATO w drugiej dekadzie XXI w.

Globalny system bezpieczeństwa ulega zmianom, co wyraźnie wynika z logiki traktowania bezpieczeństwa, jako procesu. W ten sposób wpływa na funkcjonowanie NATO, co udowodniono już poprzez krótką prezentację wybranych doktryn czy tematów spotkań na szczytach. Sojusz musi zatem

przechodzić ciągłą transformację, która będzie przygotowywała go do nowego zagrożenia bezpieczeństwa o różnorodnym charakterze [Mayer 2014: 289–303].

Na pierwszym miejscu spośród wyzwań stojących przed NATO u progu II dekady XXI wieku wskazywano operacje reagowania kryzysowego. Było tak ze względu na skalę zaangażowania Sojuszu poza obszarem transatlantyckim. A początku tego typu operacji wojskowych można szukać na Bałkanach w latach 90. XX wieku, np. misja pokojowa IFOR i SFOR w Bośni i Hercegowinie w latach 1995–96 oraz 1996–2004, czy interwencja wojskowa w Kosowie i ustanowienie w nim misji wojskowej KFOR. Kluczowa z perspektywy wpływu na przyszłość NATO była operacja w Afganistanie, za którą Pakt przejął odpowiedzialność w 2003 roku w ramach Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF, International Security Assistance Force) ustanowionych na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, nr 1386 z 20 grudnia 2001 roku. Ich zadaniem było wsparcie rządu afgańskiego i pomoc w zapewnieniu warunków do odbudowy państwa. Nim odpowiedzialność za ISAF przejęło NATO misją dowodziły wyznaczone państwa. Rzecz się zmieniła ze względu na konflikt wokół Iraku i chęć pokazania przez europejskich sojuszników, że angażują się w walkę z terroryzmem, ale na właściwych wg nich zasadach. Miejscem tej walki miał być Afganistan, o tyle dla nich właściwym, że Talibów udało się pobić i pozostało już (wg optymistów) tylko umocnić istniejącą władzę i wprowadzić demokrację [zob. szerzej: Jareńczyk 2013: 163–233].

Przejmowanie odpowiedzialności za całe terytorium Afganistanu trwało do października 2006 roku i od tego momentu NATO miało zobowiązania wobec całego Afganistanu. Jednak ze względu na równoległe prowadzone działania zbrojne w Iraku, podział sił USA między te dwa państwa, zbyt ograniczone siły państw Europy Zachodniej oraz niewłaściwą politykę rządu afgańskiego, doszło do odrodzenia się ruchu Talibów w Afganistanie i rozpoczęcia działań zbrojnych o charakterze asymetrycznym na dużą skalę. W ten sposób Afganistan, który miał być już tylko areną misji o charakterze pokojowej, stał się terenem zaciętych walk, w których ginęło co raz więcej żołnierzy z państw NATO. Jeśli dodać do tego ugrupowania przestępcze oraz lokalnych watażków [zob. szerzej: Mason 2011: 97–145], to Sojusz miał przed sobą poważnego przeciwnika, wobec którego zaangażował ograniczone siły, a w grę wchodził cały jego autorytet, jako najsilniejszego sojuszu wojskowego na świecie. Nie może więc dziwić, że to wyzwanie traktowano jako najpoważniejsze, bo wpływające na przyszłość NATO, jego autorytet i rolę, jaką pełnił.

Kolejny raz to Amerykanie wzięli na siebie zadania, które w równej mierze powinni wypełniać wszyscy sojusznicy. Zwiększyli ilość zaangażowanych żołnierzy, prowadzili jednocześnie drugą misję o charakterze antyter-

rorystycznym, wreszcie starali się o to by poszczególne państwa nie wprowadzały dalekoidących ograniczeń narodowych wobec użycia siły w czasie misji. Wystarczy podać jeden przykład. W 2008 roku siły ISAF składały się z ok. 61 tys. żołnierzy, z tego ok. 29 tys. amerykańskich. W 2012 roku było to już ok. 130 tys. żołnierzy, z tego 90 tys. amerykańskich. Miało to pozwolić na pokonanie kolejnej rebelii Talibów i wycofanie się z Afganistanu pozostawiając go bezpiecznym państwem. Szczyt NATO z 2009 roku i 2010 roku był odzwierciedleniem tych działań i założeń. Także dlatego na 2010 rok przypada apogeum działań zbrojnych w Afganistanie. Decyzja o wycofaniu wojsk NATO z Afganistanu do końca 2014 roku ilustrowała nie tylko optymizm państw członkowskich co do powodzenia planów, ale i zmęczenie sytuacją oraz chęć zakończenia afgańskich zmagani. We wrześniu 2012 roku ogłoszono sukces działań NATO w Afganistanie i wycofanie do końca 2014 roku miało być już niezagrożone. Za przykład zaangażowania państw NATO i spoza Paktu może posłużyć poniższa tabela.

Tabela 2. Wielkość sił ISAF na początku marca 2012 roku

	Albania	257		Grecja	132		Portugalia	114
	Armenia	40		Węgry	483		Rumunia	1726
	Australia	1550		Islandia	2		Singapur	48
	Austria	3		Ireland	7		Słowacja	296
	Azerbejdżan	94		Włochy	3815		Słowenia	5
	Belgia	300		Jordania	0		Hiszpania	1499
	Bośnia i Hercegowina	45		Korea	426		Szwecja	500
	Bulgaria	608		Łotwa	136		Macedonia	163
	Kanada	2900		Litwa	188		Tonga	55
	Chorwacja	299		Luksemburg	9		Turcja	1799
	Czechy	463		Malezja	30		Ukraina	20
	Dania	748		Mongolia	62		Zjednoczone Emiraty Arabskie	35
	Estonia	158		Czarnogóra	36		Wielka Brytania	9500
	Finlandia	165		Niderlandy	197		Stany Zjednoczone	90000
	Francja	3979		Nowa Zelandia	236			
	Gruzja	924		Norwegia	413			
	Niemcy	4909		Polska	2527		RAZEM	132,203

Źródło: [www.isaf.nato.int](http://www.isaf.nato.int) [dostęp: 7.07.2016].

Wycofanie sił NATO zgodnie z planem zostało potraktowane jako sukces. Jednak afgańskie siły bezpieczeństwa nadal wymagały pomocy. Wobec tego, by nie zaprzepaścić osiągnięć z czasu stabilizacji państwa NATO, zdecydowały o stworzeniu nowej misji – Resolute Support, w celach szkoleniowych i doradczych, liczącej ok. 12 000 żołnierzy, która swoją działalność rozpoczęła od początku 2015 roku [Resolute Support Mission in Afghanistan]. Z podkreśleniem, że żołnierze nie będą brali udziału w operacjach bojowych, chyba że będzie tego wymagała sytuacja nadzwyczajna, np. antyterrorystyczna, a skoncentrują się na dalszym szkoleniu sił afgańskich.

W ten sposób NATO potwierdzało swoje osiągnięcia, ale i odpowiedzialność oraz minimalizowało ryzyko dalszych strat. Warto podać, że w trakcie wojny w Afganistanie zginęło ponad 3000 żołnierzy z sił międzynarodowych.

Jednak w latach 2014–2015 część państw NATO z tzw. wschodniej flanki, za najpoważniejsze wyzwanie, a wręcz zagrożenie dla bezpieczeństwa, także całego Paktu, zaczęła uznawać imperialną politykę Federacji Rosyjskiej. W związku z tym państwa te domagały się adekwatnych do tego działań całego NATO i traktowania jako priorytetu. W tym w szczególności Polska ubiegająca się o utworzenie baz wojskowych na swoim terytorium. Zabiegi o to czyniono od wielu lat, jednak dopiero wydarzenia na Ukrainie, agresja rosyjska i prowokacyjne zachowania sił zbrojnych tego państwa (np. lotnictwa) doprowadziły ten postulat do grona poważnie rozpatrywanych przez państwa członkowskie. Okazją ku temu był szczyt NATO w Newport, w dniach 4–5 września 2014 roku, który miał być kolejnym rutynowym szczytem NATO, a ze względu na wspomniane wydarzenia, jego ranga i oczekiwania wobec efektów spotkania znacząco wzrosły. Działania NATO, mające wesprzeć wschodnich sojuszników, były widoczne jeszcze przed szczytem w Newport. Zaliczyć można do nich zwiększenie intensywności ćwiczeń na terenie państwach wschodniej flanki czy wzmocnienie misji Air Policing w państwach bałtyckich. Jednak były to działania doraźne, a oczekiwania państw obawiających się polityki rosyjskiej szły zdecydowanie dalej. Była to stała obecność infrastruktury NATO i koncentracja Paktu na kolektywnej obronie. Trzeba jednak pamiętać, że w tym samym czasie rosło zagrożenie ze strony tzw. Państwa islamskiego i część państw NATO uznawała je za równie poważne oraz oczekiwała solidarności w tym zakresie. Odpowiedź na te postulaty miały dać efekty szczytu w Newport.

Znalazła się ona w Deklaracji końcowej szczytu, która składała się ze 113 punktów. Było to blisko dwa razy więcej niż w wypadku ostatnich szczytów. Już ta ilość oznacza, że NATO zauważyło zmianę środowiska bezpieczeństwa i postanowiło się do niej odnieść. Jedną z najważniejszych decyzji w tym zakresie jest Plan działań na rzecz gotowości, do którego odniesienia znajdują się w Deklaracji końcowej. Zgodnie z nimi siły NATO mają przebywać stale, ale rotacyjnie, w państwach wschodniej flanki. Ponadto znaleźć się w nich mają niewielkie ośrodki dowodzenia, zdolne do wykonania działań w obszarze przygotowania wsparcia sojuszniczego oraz magazyny sprzętu dla wojsk wsparcia. Dodatkowo w ramach Sił Odpowiedzi NATO ma się znaleźć element natychmiastowego reagowania, tzw. szpica, której gotowość do działania będzie liczona w dniach, co pozwoli na błyskawiczną reakcję, przede wszystkim na zagrożenia typu „zielonych ludzików” przekraczających granice państw NATO. Zapowiedziano także aktualizację i doskonalenie tzw. planów ewentualnościowych, czyli dokumentów przewidujących scenariusz

udzielenia pomocy zbrojnej ofierze agresji. Na koniec zaś wzmocnienie Dowództwa Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód znajdującego się w Szczecinie – zarówno poprzez zwiększenie liczby personelu, jak i dodatkowe funkcje, w tym dowodzenie „szpicą”, gdyby była użyta w regionie [Koziej, Pietrzak 2014: 21–22]. W dokumencie zapisano także, że następny szczyt NATO odbędzie się w 2016 roku w Warszawie. Miało to charakter symboliczny. Potęgowało bowiem wydźwięk decyzji o wzmocnieniu wschodniej flanki NATO oraz wskazywało, że możliwe są dalsze decyzje w tym zakresie, jeżeli będzie taka potrzeba.

Na szczycie w Newport przyjęto także Deklarację Transatlantycką, która potwierdzała więzi łączące państwa tego obszaru. Mówiąc o NATO nie sposób bowiem pominąć współpracy transatlantyckiej [zob. szerzej: Gryz 2008: 241–266]. Zarówno w kontekście państw członkowskich, jak i relacji NATO–Unia Europejska. W przyjętym dokumencie podkreślono przede wszystkim, że konieczne jest zatrzymanie spadku wydatków na obronność w państwach europejskich, osiąganie przez członków NATO poziomu 2% PKB w tym obszarze oraz 20% środków przeznaczanych na modernizację sprzętu w ramach budżetu obronnego. O tym, jak bardzo jest to potrzebne przekonuje nie tylko polityka Federacji Rosyjskiej, ale i olbrzymia dysproporcja panująca pomiędzy członkami Paktu ulokowanymi po obu stronach Atlantyku. Pokazuje to np. raport opublikowany na stronach internetowych NATO: „*Defence matters*”, *Secretary General's Annual Report 2012*, z 31 stycznia 2013 r. Zgodnie z nim w 2012 r. 72% wydatków na obronność w NATO pochodziło z USA, pozostałe przypadły na Europę i Kanadę. W wypadku państw europejskich największy był udział Wielkiej Brytanii – 6,9%, Francji – 4,9% i Niemiec – 4,6%. W porównaniu z 2007 rokiem udział USA wzrósł o 4%. Widoczny spadek wśród państw europejskich odnotowała Francja, bo z 6,6% do 4,9%. Dodatkowo całościowy obraz na siłę NATO daje jeszcze jedna statystyka. W 2003 r. NATO miało 69% udziału w wydatkach całego świata, w 2011 roku już 60%, a na 2014 r. przewidywano 56%. Oznacza to, że Sojusz, jako całość, staje się słabszy. Przede wszystkim ze względu na rozbrajanie się państw europejskich. Przekierowania swego zainteresowania przez USA na Pacyfik, z uwagi na interesy i rywalizację z Chińską Republiką Ludową, przekłada się na podatność państw europejskich na szantaż siłowy i ograniczone możliwości odstraszenia, co skwapliwie wykorzystuje Federacja Rosyjska. Dostrzegające to USA zdecydowały o zwiększeniu nakładów na obecność swych sił na wschodniej flance NATO, przy jednoczesnym niezmiennianiu generalnego założenia dotyczącego zmiany priorytetów w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym nacisku na ponoszenie kosztów związanych z własnym bezpieczeństwem przez europejskich członków NATO [Haaland Malary, Petersson 2013: 97–120].



Wyzwaniem stojącym przed NATO nie jest tylko wzmocnienie wschodniej flanki. Pakt utrzymuje przecież stosunki także z Ukrainą i to ona jest państwem najbardziej potrzebującym pomocy w obliczu rosyjskiej agresji. Niestety na szczycie w Walii zdecydowano tylko o politycznym wsparciu tego państwa. Za symboliczne można uznać otwarcie czterech funduszy powierniczych o wartości 15 mln euro z przeznaczeniem na cele drugorzędne, np. rekonwersję ukraińskich żołnierzy przechodzących na emeryturę. Pokazywało to, że NATO nie jest gotowe na konfrontacje z Federacją Rosyjską i nie uczyni nic, co miałoby łamać przyjęte porozumienia, czy z perspektywy rosyjskiej prowokować do konfrontacji. Problem ten jest stale aktualny, bowiem Ukraina potrzebuje pomocy wojskowej, którą otrzymuje od niewielkiej liczby państw, np. Litwy. Sojusz nie ogranicza w tym swoich członków, ale jednocześnie nie firmuje tej działalności. Nie ma bowiem na to zgody wśród wszystkich państw członkowskich, z których część liczy na szybki powrót do współpracy z Rosją. Dla pozostałych zaś ważniejsze są inne problemy w obszarze bezpieczeństwa.

Podkreślały to państwa południowej flanki. Dlatego przedstawiany wcześniej Plan na rzecz gotowości uwzględniał także ich postulaty związane ze skutkami wojny domowej w Syrii i Libii. O potrzebie zdecydowanego działania także w tym obszarze świadczyły wydarzenia kolejnych lat. Zaczynając od niekończącej się wojny domowej i stale rosnącej liczbie ofiar, przez zaangażowanie koalicji międzynarodowej, która atakami z powietrza chciała zatrzymać ekspansję tzw. Państwa islamskiego, po zbrojne (także naloty) zaangażowanie Federacji Rosyjskiej w obronę prezydenta Syrii i jego reżimu. Na koniec zaś, związana z rosnącą falą uchodźców i imigrantów przybywających na terenie Europy Południowej i Zachodniej. Dopiero w lutym 2016 roku, na szczycie ministrów obrony narodowej w Brukseli, NATO zdecydowało o utworzeniu misji wojskowej, która miałaby działać na Morzu Egejskim i powstrzymywać organizacje przestępcze przed przymytem ludzi. Nie jest to reakcja tylko na prośby państw południowej Europy czy Turcji, ale także Niemiec, które w największym stopniu borykają się z rosnącą liczbą uchodźców i imigrantów. Decyzje te można uznać za spóźnione, bowiem Sojusz nie przeciwdziałał skutkom wojny domowej w Syrii czy swej interwencji zbrojnej w Libii w czasie, w którym było to konieczne. Reaguje na problem, który już przeniknął granice państw członkowskich. Pokazuje to, że reagowanie kryzysowe nadal pozostaje wyzwaniem dla NATO, nawet jeśli sojusznicy podkreślają, że mają w tym unikatowe doświadczenia dzięki obecności w Kosowie czy Afganistanie.

Wyzwaniem dla NATO pozostają także dalsze poszerzenia. W grudniu 2015 roku zaproszono do członkostwa Czarnogórę, kolejne państwo bałkańskie. W myśl koncepcji, że pomoże to w stabilizowaniu tego regionu,



w którym już nie raz działy się rzeczy wymagające sojuszniczego zaangażowania. Podjęta decyzja umożliwi rozpoczęcie rozmów akcesyjnych i chociaż to państwo nie wniesie do Paktu znaczącego potencjału obronnego, a będzie raczej konsumentem bezpieczeństwa, to uznano, że dla minimalizowania prawdopodobieństwa kolejnych krwawych konfliktów na Bałkanach, warto to zrobić. Dodatkowo jest to cios wymierzony w Federację Rosyjską, dla której Czarnogóra była i jest historycznym partnerem w regionie. Zaproszenie wywołało jej sprzeciw i groźby. Na tym przykładzie można wskazać, że poszerzenie NATO odgrywa ważną rolę w budowaniu całego systemu bezpieczeństwa transatlantyckiego. Nie chodzi bowiem tylko o kwestie wojskowe, ale i polityczne. Każdy taki krok niesie za sobą powiększanie obszaru stabilności, ale podejmowany jest wtedy, kiedy leży to w interesie wszystkich członków. Z tego powodu wśród członków NATO nie znalazła się Gruzja, czy nie ma jasnych perspektyw dla Ukrainy, mimo że oba państwa były tym zainteresowane i posiadały wsparcie od niektórych członków NATO.

Wyzwaniem dla NATO, co jasno wynika z sygnalizowanych wyżej problemów, są stosunki z Federacją Rosyjską. Niechęć do konfrontacji jest zrozumiała, natomiast nie może iść za tym okazywanie bezradności, bowiem prowokuje to Rosję do dalszych agresywnych działań bazujących na słabości Europy. Z tego względu nie jest w interesie NATO uznawanie aneksji Krymu, nawet milczące, czy zamrażanie konfliktu we wschodniej Ukrainie. Konieczne jest trwałe uregulowanie tych kwestii zgodne z prawem międzynarodowym i interesami państw członkowskich, przy uwzględnieniu interesów rosyjskich. Temu służy polityka rosyjskiego zaangażowania w Syrii, wsparcie Iranu czy potęgowanie fali uchodźców i imigrantów do Europy. Ma to wymusić uwzględnienie jej oczekiwań dotyczących miejsca w systemie międzynarodowym i związane z tym korzystne rozstrzygnięcia w sprawie ukraińskiej. Na szczycie w Warszawie NATO musi nie tylko zająć stanowisko w tych sprawach, czy powtórzyć potępienie Rosji, nawoływanie o nieeskalowanie wojny w Syrii itd. Musi też podjąć konkretne działania, które by ją przekonywały do dialogu i uwzględnienia żądań państw obszaru transatlantyckiego. Po raz kolejny oznacza to konieczność zwiększenia nakładów na obronność, prowadzenia polityki informacyjnej wobec własnego społeczeństwa, ale i międzynarodowej opinii publicznej, która będzie pokazywała konieczność powstrzymywania Rosji z uzasadnionych powodów. W duchu powstrzymywania zachowała się Turcja decydując o zestrzeleniu rosyjskiego samolotu wojskowego w listopadzie 2015 roku. Doprowadziło to do dużego napięcia w relacjach pomiędzy oboma państwami, ale i nakreśliło granice, których Rosja nie powinna przekraczać – nawet jeśli w swoich dokumentach strategicznych uznaje NATO za zagrożenie dla swego bezpieczeństwa.

Są także inne wyzwania, przed którymi stoi NATO w drugiej dekadzie XXI wieku [zob. szerzej: Czulda, Łoś, Reginia-Zacharski: 277–390]. Wymienić tu należy przygotowywanie się do działań w cyberprzestrzeni, uświadomione członkom Paktu w 2007 roku, po atakach cybernetycznych na Estonię. Dalej narastająca rywalizacja o bogactwa naturalne Arktyki i tworzone w tym celu oddziały wojskowe mogące działać w tym trudnym obszarze, zarówno przez członków NATO, np. Kanadę czy Norwegię, jak i Rosję. Wreszcie potrzebę odgrywania roli w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, nie tylko poprzez ochronę szlaków komunikacyjnych. W końcu rolę broni jądrowej w strategii odstraszania NATO i związaną z tym przyszłość programu Nuclear sparing, w szczególności wzmacniania lub osłabiania potencjału taktycznej broni jądrowej na terenie europejskich państw NATO. Wszystko to sprawia, że Sojusz jest potrzebny i dyskusje o jego rozwiązaniu po zakończeniu zimnej wojny, podobnie jak te o końcu historii, pozostają tylko historią.

## Rozdział 12.

# Problemy i wyzwania kształtowania systemu bezpieczeństwa UE

---

### 12.1. Przesłanki powstania i postanowienia traktatowe WPZiB UE

Początki kształtowania wspólnej polityki zagranicznej państw członkowskich UE sięgają ustanowionej w latach 70. Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). W jej ramach ministrowie spraw zagranicznych odbywali regularne spotkania poświęcone kwestiom polityki zagranicznej. Przyjęty w 1973 r. Raport kopenhaski wzmacniał mechanizm instytucjonalnej współpracy politycznej i wprowadzał „generalną zasadę” koordynowania narodowych polityk zagranicznych. W grudniu 1974 r. powołano do życia Radę Europejską, formalizując tym samym spotkania przywódców państw członkowskich na szczytach. Jednolity Akt Europejski, podpisany w 1986 r., tworzył po raz pierwszy podstawę prawnomiędzynarodową dla EWP eksponując, że tylko zjednoczona i spójna Europa implikuje jej „jeden głos” na płaszczyźnie międzynarodowej. Postanowienia dotyczące rozwijania współpracy politycznej i w sferze bezpieczeństwa zawarto w art. 30, który stanowił:

„1 Wysokie Umawiające się Strony, będąc członkami Wspólnot Europejskich, wspólnie usiłują formułować i realizować europejską politykę zagraniczną.

2 (a) Wysokie Umawiające się Strony podejmują się wzajemnego informowania i konsultowania we wszystkich sprawach polityki zagranicznej o znaczeniu ogólnym tak, aby zapewnić jak najefektywniejsze działanie ich połączonych wpływów poprzez koordynację, zbieżność stanowisk i wspólne działania (...).

6 (a) Wysokie Umawiające się Strony uważają, że bliższa współpraca w zakresie problemów bezpieczeństwa europejskiego w istotny sposób przyczynia się do rozwoju tożsamości europejskiej w polityce zewnętrznej.

Strony są gotowe do ściślejszej koordynacji swoich stanowisk w kwestiach politycznych i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa.

(b) Wysokie Umawiające się Strony są zdecydowane utrzymać warunki techniczne oraz przemysłowe konieczne dla ich bezpieczeństwa. Strony dokładają starań w tym kierunku zarówno na poziomie krajowym jak i odpowiednio w ramach kompetentnych instytucji i organów.

(c) Przepisy niniejszego Tytułu nie stoją na przeszkodzie bliższej współpracy w zakresie bezpieczeństwa pomiędzy Wysokimi Umawiającymi się Stronami w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej lub Paktu Atlantyckiego” [<http://oide.sejm.gov.pl>].

Po 1989 r. wobec nowych wyzwań związanych z sytuacją w najbliższym sąsiedztwie (rozpad ZSRR, destabilizacja Bałkanów Zachodnich), a także zjednoczenia Niemiec pogłębianie integracji nabrało nowej dynamiki (utworzenie wspólnego rynku, zapoczątkowanie dyskusji nad unią gospodarczo-walutową), Europejska Wspólnota Polityczna przekształcona została w ustanowioną na mocy Traktatu z Maastricht (1993) – Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB). Była ona świadectwem determinacji państw członkowskich do zwiększenia aktywności w sferze polityki zagranicznej i sprawdzianem wpływu Wspólnoty, odpowiadającego jej sile gospodarczej. Ustanowiona Traktatem z Maastricht Unia Europejska zmierzać miała do potwierdzania „swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony (...)” [art. B TUE, <http://oide.sejm.gov.pl>]. Cele WPZiB koncentrowały się zatem m.in. na „ochronie wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii” oraz „umacnianiu bezpieczeństwa Unii i jej Państw Członkowskich we wszelkich formach” [art. J.1(2) TUE, <http://oide.sejm.gov.pl>].

Kolejne reformy WPZiB w traktatach z Amsterdamu (1999), Nicei (2003), Lizbony (2009) ukierunkowane były przede wszystkim na podniesienie poziomu politycznej solidarności państw członkowskich, a także wzmocnienia skuteczności struktur decyzyjnych i lepszej widoczności działań UE na arenie międzynarodowej. W Traktacie Amsterdamskim większej spójności działań UE służyło m.in. ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela WPZiB, powołanie Komórki Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania, włączenie tzw. zadań petersberskich do Traktatu o UE, wprowadzenie wspólnych strategii, które miały określone cele, czas realizacji i środki zapewniane przez kraje członkowskie. Jednocześnie działania byłego Sekretarza Generalnego NATO Javiera Solany, jako pierwszego Wysokiego Przedstawiciela WPZiB w latach 1999–2009, wzmocniło profil unijnej polityki zagranicznej.

Ważnym krokiem w rozwoju WPZiB przed TL była, przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2003 r., Europejska Strategia Bezpieczeństwa [*Europejska Strategia Bezpieczeństwa* 2003]. Była ona wyrazem aspiracji Unii do roli „światowego gracza”, zdolnego i gotowego do działania oraz przejęcia odpowiedzialności za kształtowanie ładu międzynarodowego za pośrednictwem kompleksowego instrumentarium obejmującego elementy dyplomatyczne, ekonomiczne, militarne, rozwojowe i ekologiczne. Dokument charakteryzuje główne globalne wyzwania, określa pięć kluczowych zagrożeń dla UE (terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, rozpad państwa, przestępczość zorganizowana) i otoczenie zewnętrzne UE, które wpływa bezpośrednio na jej bezpieczeństwo, a także strategiczne cele w obszarze zwalczania zagrożeń (m.in. przyjęcie europejskiego nakazu aresztowania, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, rozwój środków obrony, zaostrzenie kontroli eksportu broni, instrumenty promocji stabilności w otoczeniu zewnętrznym Unii, jak w przypadku Bałkanów ich europejska perspektywa) oraz implikacje nowych uwarunkowań dla bezpieczeństwa państw członkowskich. Dla osiągnięcia postawionych celów UE musi stać się bardziej aktywna, zdolna i spójna, a także w większym stopniu zaangażowana w partnerstwo z państwami trzecimi.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z jednej strony miała zapobiec przyszłym możliwym różnicom stanowisk państw członkowskich, tak jak to miało miejsce w kryzysie irackim w 2003 r., oraz być odpowiedzią na dotychczasowy brak strategicznej koncepcji Unii w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. W 2008 r. dotychczasowa implementacja strategii poddana została przeglądowi, jednakże w związku z różnicą zdań pomiędzy państwami, zwłaszcza w odniesieniu do polityki UE wobec Rosji, nie udało się wypracować jej nowego tekstu. Charakter i różnorodność współczesnych zagrożeń sprawia, że nieuzasadnione staje się wyraźne rozgraniczenie wewnętrznych oraz zewnętrznych zagrożeń. Świadczą o tym takie zjawiska, jak cyberprzestępczość, terroryzm czy nielegalna imigracja. W tym kierunku zmierza, przyjęta w lutym 2010 r., strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE, „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”. Ma ona pozwolić UE na sprostanie dynamicznie zmieniającym się politycznym i społecznym realiom międzynarodowym, przede wszystkim w obszarze reagowania na nowe wyzwania związane z cyberprzestrzenią czy polityką imigracyjną.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony 1 grudnia 2009 r. zapoczątkowało proces instytucjonalnej przebudowy WPZiB UE [szerzej zob. podrozdział 12.2.]. Jednocześnie towarzyszyły temu ważne wydarzenia, które wymagały od Unii nowego podejścia do krajów regionu Morza Śródziemnego (Arabska Wiosna w krajach Afryki Północnej z początkiem 2011 r., Libia,

Syria), a także wobec wschodnich partnerów (Ukraina, Białoruś). Proces ów położył większy nacisk na zaangażowanie UE w rozwiązywanie pojawiających się konfliktów. Jednocześnie państwa członkowskie podzielone są co do jej przyszłej roli w tym zakresie – Niemcy, wychodząc z inicjatywą „grupy przyszłości” składającej się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, postulują m.in. wzmocnienie pozycji ESDZ i Wysokiego Przedstawiciela Unii, inne kraje zachowują dystans, bądź – jak Wielka Brytania – wycofują się ze wspólnych działań.

Traktat z Lizbony likwiduje dotychczasową strukturę filarową UE. WPZiB została objęta katalogiem działań zewnętrznych UE, do których należą wspólna polityka handlowa, współpraca gospodarcza i rozwojowa, pomoc humanitarna oraz zewnętrzne aspekty innych polityk (np. polityka kulturalna). Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w dalszym ciągu należy do obszarów szczególnie wrażliwych, stanowiących zasadniczą domenę suwerenności państwowej. Traktat utrzymuje zasadę głosowania jednomyślnego w jej zakresie. Natomiast wśród celów działań zewnętrznych UE art. 21 TUE wymienia m.in.:

- ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów, integralności i niezawisłości UE, zgodnie z zasadami Karty NZ,
- umacnianie bezpieczeństwa UE i jej państw członkowskich,
- utrzymanie pokoju na świecie i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego,
- promowanie współpracy międzynarodowej,
- promowanie demokracji i praworządności, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych swobód,
- stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej i budowa wspólnego systemu obronnego.

Na mocy art. 22 TUE Rada Europejska została wyposażona w kompetencję do określania oraz podejmowania decyzji o strategicznych celach i interesach Unii jednomyślnie dotyczących „wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych dziedzin dotyczących działań zewnętrznych Unii”. Rozdział 2 Tytułu V TUE zawiera szczególne postanowienia w zakresie WPZiB. Potwierdzając założenie, że TL utrzymuje proceduralny i prawny dualizm pomiędzy WPZiB i politykami zewnętrznymi UE poza nią, art. 24 (3) nakłada na państwa członkowskie obowiązek lojalności wobec polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii. TL upraszcza również instrumenty prawne WPZiB. Tym instrumentem są obecnie decyzje (art. 25 TUE) przyjmowane przez Radę Europejską (art. 26 (1) TUE) i Radę (art. 26 (2) TUE), przy czym Rada Europejska w dalszym ciągu odpowiedzialna jest za określanie strategicznych interesów Unii, ustalając jej cele i ogólne wytyczne WPZiB. W procedurze negocjowania i zawierania umów międzynarodo-

wych dotyczących „wyłącznie lub głównie wspólnej polityki zagranicznej”, Rada przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań na podstawie zalecenia Wysokiego Przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 218 (3) TFUE), a także na jego wniosek Rada zawiesza stosowanie umowy i ustala stanowiska, „które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”. Ponadto, wszystkie decyzje dotyczące umów w obszarze WPZiB Rada przyjmuje jednomyślnie (art. 218 (8) TFUE, art. 24 (1) i 31 (1) TUE).

Celem państw członkowskich jest określanie wspólnej linii obejmującej wszystkie obszary polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także prowadzące do wspólnej obrony (art. 24 TUE) i jej wdrażanie za pomocą zróżnicowanego instrumentarium. W ślad za tym:

„W ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między Państwami Członkowskimi, określaniu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiąganiu coraz większego stopnia zbieżności działań Państw Członkowskich” (art. 24 ust. 3 TUE).

Mimo że Traktat z Lizbony zrywa z dotychczasową filarową strukturą UE, włączając WPZiB jako część całości działań zewnętrznych UE, pozostaje ona domeną państw członkowskich. Art. 2. ust. 4 (TFUE) stanowi, że:

„Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”. Jednakże w art. 24 ust. 1 TUE mowa jest o tym, że: „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują inaczej”. Tym samym rola Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pozostaje ograniczona [zob. podrozdział 12.3.]. Różnica pomiędzy WPZiB a innymi wspólnymi politykami UE przekłada się na proceduralny i prawny dualizm pomiędzy zewnętrznymi działaniami UE w ramach WPZiB i poza nią. By wyjść temu naprzeciw TL wprowadza istotną nowość w obszarze unijnych stosunków zewnętrznych, ustanawiając urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. W myśl art. 18 ust. 4 TUE ma on bowiem czuwać „nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosun-



ków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych”. Podobnie art. 26 ust. 2 TUE stanowi, że „Rada i wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewniają jednolitość, spójność i skuteczność działań Unii”.

Państwa członkowskie, pod naciskiem WB, przyjęły również dwie bardzo podobne deklaracje (nr 13 i 14) w sprawie WPZiB, które podkreślają, że WPZiB nie narusza narodowych kompetencji i „szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony” państw członkowskich.

Do instrumentów WPZiB należą klasyczne środki dyplomatyczne, m.in.:

- przemówienia, wspólne głosowania i projekty tekstów przy organizacjach międzynarodowych (w szczególności przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ i w ramach OBWE);
- oświadczenia (np. w przypadku łamania praw człowieka w państwach trzecich), często stosowane przez kierowników delegatur UE w państwach trzecich;
- zaangażowanie w międzynarodowych negocjacjach (np. w ramach „kwartetu bliskowschodniego” w celu rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego, czy prowadzenie rokowań 3+3 – USA, Chiny, Rosja, WB, Francja, Niemcy – z Iranem dotyczące zaprzestania realizacji irańskiego programu atomowego);
- dialog polityczny z państwami nieczłonkowskimi (m.in. z Turcją, Arabią Saudyjską, Australią) i regionalnymi ugrupowaniami (ASEAN, Mercosur), przyjmujący formę spotkań na szczycie, na szczeblach ministerialnych i eksperckich, stanowi ważną platformę artykulacji stanowisk wobec państw trzecich i narzędzie promowania europejskiego modelu integracji w zakresie rozwiązywania konfliktów i współpracy;
- partnerstwa strategiczne (jako pogłębiona forma dialogu politycznego) z kluczowymi partnerami zewnętrznymi: Stanami Zjednoczonymi, Kanadą, Rosją, Japonią, Brazylią, Chinami, Indiami, Koreą Południową, Meksykiem, RPA. Mimo przypisywanego, oficjalnie dużego, znaczenia tej formie współpracy, trudności w praktyce budzi wymóg spójnego i kompleksowego podejścia oraz rozbieżne priorytety pomiędzy państwami członkowskimi jednej strony oraz Wysokiego Przedstawiciela/ESDZ i KE z drugiej;
- wysiłki dyplomatyczne podejmowane przez Wysokiego Przedstawiciela UE oraz 9 specjalnych przedstawicieli UE (stan na kwiecień 2016 r.) w obszarach objętych kryzysem, np. w konflikcie gruzińskim w 2008 r., regionie Sahel, czy *ds. bliskowschodniego procesu pokojowego*. W związku z wydarzeniami w Afryce Północnej i Rogu Afryki, w 2011 r. po raz pierwszy powołano specjalnego przedstawiciela Unii dla południowego obszaru Morza Śródziemnego i Rogu Afryki;

- aktywnie kształtowanym obszarem europejskiej polityki zagranicznej są zapoczątkowane w latach 90. unijne misje obserwacji wyborów – m.in. w Afryce Południowej, Rosji, Obszarach Autonomii Palestyńskiej, Tunezji i Egipcie [[http://eeas.europa.eu/eueom/missions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eueom/missions/index_en.htm), 2016].

Do istotnych instrumentów WPZiB, ze względu na ich wiążący dla państw charakter, należą decyzje o działaniach i stanowiskach Unii (art. 25 TUE), opierających się na ogólnych wytycznych Rady Europejskiej określających strategiczne interesy i cele UE (art. 22 TUE):

- stanowiska, „(...) które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym” (art. 29 TUE), wyrażające pozytywne, bądź negatywne stanowisko UE (m.in. potępiające polityczną sytuację w danym kraju, jak w Zimbabwe czy Białorusi; łamanie podstawowych praw politycznych i obywatelskich w państwach trzecich, np. ograniczania prawa do zgromadzeń w Demokratycznej Republice Konga; dyskryminację ze względu na orientację seksualną w Mołdawii; działania przeciwko przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Egipcie, Białorusi; krytyka wobec traktowania mniejszości arabskiej w Izraelu). Zazwyczaj dotyczą one pozycji UE wobec rozwoju w państwach Afryki (i innych krajach rozwijających się), jak i dotyczące państw trzecich decyzje o sankcjach (embarga handlowe, zakaz wjazdu na teren UE dla przedstawicieli rządów państw trzecich, zamrożenie aktywów). Tylko w pojedynczych przypadkach UE sięga do sankcji, jak na przykład wobec reżimów w Afryce Północnej, Syrii, Białorusi, w związku z programem atomowym Iranu w 2011 r., czy wprowadzanie od 2014 r. unijnych środków ograniczających wobec Rosji, w odpowiedzi na nielegalną aneksję Krymu i Sewastopola,
- decyzje o działaniach operacyjnych (misjach), obejmujące całokształt cywilnego i wojskowego zarządzania kryzysowego UE, określające „ich zasięg, cele, zakres i środki, jakie mają być oddane do dyspozycji Unii, warunki wprowadzania ich w życie oraz – w razie potrzeby – czas ich trwania” (art. 28 TUE) [szerzej podrozdział 12.2.]. Powoływanie specjalnych przedstawicieli Unii, ich mandat oraz posiadane środki przebiegają w oparciu o podjęcie decyzji o działaniu,
- a także decyzje określające zasady wykonania powyższych postanowień.

Zróżnicowanie unijnych decyzji dotyczących wymienionych wyżej instrumentów WPZiB odzwierciedla różnorodność środowiska międzynarodowego/ładu międzynarodowego. Są one wyrazem zarówno regionalnych punktów ciężkości, jak i ukierunkowaniem obecnej WPZiB.

Art. 31 TUE określa system podejmowania decyzji w obszarze WPZiB. Przeważa w nich zasada jednomyślności, włącznie z decyzjami dotyczącymi

wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym o podjęciu misji (art. 42 (4) TUE). Art. 31 (1) TUE otwiera państwom członkowskim możliwość „konstruktywnego wstrzymania się” od głosu, bez konsekwencji dla zablokowania decyzji większości. Jednakże ta forma wzmocnionej współpracy/zróżnicowanej integracji w praktyce nie doszła do skutku. Natomiast „decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią Państw Członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii” (art. 31 (1) TUE). Zatem wprowadzona przez Traktat z Lizbony klauzula, umożliwiająca poszerzenie decyzji podejmowanych na zasadzie większości kwalifikowanej (poza WPBiO decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne, art. 31(4) TUE) przez Radę, na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej (art. 31 (3) TUE) posiada bardziej teoretyczny charakter. Podobnie jest w przypadku instrumentów, według których decyzje większościowe są możliwe, w szczególności dotyczy to decyzji określających działanie lub stanowisko Unii, na podstawie postanowień Rady Europejskiej odnoszących się do strategicznych interesów i celów Unii, jak i dla mianowania specjalnych przedstawicieli. Ponadto członek Rady może, z zasadniczych powodów związanych z narodowymi interesami, zablokować przyjęcie decyzji kwalifikowaną większością głosów. Rada może tę sprawę przekazać kwalifikowaną większością głosów Radzie Europejskiej, która podejmuje decyzję jednomyślnie (art. 31 (2) TFUE).

TL upraszcza dotychczasowe ramy prawne w zakresie reprezentacji UE w stosunkach zewnętrznych. Jednakże utrzymuje rozróżnienie pomiędzy WPZiB i pozostającymi poza nią obszarami relacji zewnętrznych [por. tabela 3]. W myśl art. 17 ust. 1 TUE Komisja Europejska zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach. W ramach pozostającej domeną współpracy międzyrządowej WPZiB Unię Europejską reprezentuje Przewodniczący RE i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Przewodniczący RE występuje w imieniu i na poziomie szefów państw oraz rządów (art. 15 (6) TUE), natomiast w codziennej reprezentacji i spotkaniach na szczeblu ministerialnym – Wysoki Przedstawiciel Unii (art. 27 (2) TUE).

Tabela 3. Reprezentacja UE w stosunkach zewnętrznych

	WPZiB	poza WPZiB	
		Działania zewnętrzne. Porozumienia międzynarodowe (TFUE, Tytuł V)	Zewnętrzne aspekty polityk sektorowych
<b>Przywódcy państw lub poziom międzyrządowy</b>	Przewodniczący Rady Europejskiej	Przewodniczący Komisji Europejskiej	
<b>Poziom ministerialny</b>	Wysoki Przedstawiciel	komisarze (włącznie z Wysokim Przedstawicielem działającym jako Wiceprzewodniczący)	
<b>Poziom administracyjny</b>	Europejska Służba Działań Zewnętrznych	służby Komisji służby siedziby głównej ESDZ	
<b>W państwach trzecich/przy organizacjach międzynarodowych</b>		Delegatury UE	

Źródło: opracowania własne na podstawie European Commission 2011, s. 17.

## 12.2. Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako instrument WPZiB

Inicjatywy związane z polityką bezpieczeństwa podejmowane były przez państwa członkowskie już w pierwszych latach istnienia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W 1950 r. premier Francji, René Pleven, zgłosił projekt utworzenia europejskiej armii, który stał się podstawą podpisanego przez sześć państw EWWiS, w 1952 r., Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO). Wraz z inicjatywą utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej, miały one pełnić rolę ochronną wobec ekspansji komunizmu i stworzyć z Europy trzecią siłę w bipolarnej konfrontacji systemowej. Oba projekty upadły w 1954 r. w wyniku odrzucenia przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. Od tego czasu polityka bezpieczeństwa została wyłączona z procesu integracji i realizowana była w ramach współpracy NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej. Na mocy zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego z 1948 r. Unia Zachodnia została przekształcona w 1954 r. w Unię Zachodnioeuropejską (UZE, skład: państwa Beneluksu, Francja, Wielka Brytania, RFN i Włochy). Miała ona przede wszystkim zaspokoić francuskie postulaty kontroli zbrojeń wobec RFN oraz pozwolić im

na przystąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego. Jednak to NATO stało się najważniejszą strukturą zachodniego bezpieczeństwa odpowiedzialną za wspólną obronę, UZE przeszła w stan „uśpienia” na najbliższe 30 lat [zob. szerzej: Ciupiński 2013: 31]. To ukierunkowanie interesów bezpieczeństwa większości państw EWG na NATO tłumaczy również porażkę, zgłoszonych na początku lat 60. (1960 i 1962), planów Foucheta, przewidujących ustanowienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony [zob. szerzej: Ciupiński 2013: 17–41].

Wraz ze wzrostem gospodarczego znaczenia EWG państwa członkowskie w coraz większym stopniu konfrontowane były z rosnącymi globalnymi wyzwaniami bezpieczeństwa. By móc wzmocnić reakcję na kryzysy naftowe i konflikt bliskowschodni w latach 70. stworzona została, omówiona w podrozdziale 12.1., Europejska Wspólnota Polityczna (EWP). Jednolity Akt Europejski z 1986 r. otworzył drogę do jej zastąpienia Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) w Traktacie z Maastricht z 1992 r. Koniec zimnej wojny i rozpad ZSRR (1990/91) radykalnie zmieniły otoczenie bezpieczeństwa. Z jednej strony ograniczona została europejska zależność od amerykańskiej ochrony, z drugiej strony wybuchły regionalne konflikty w regionie Zatoki Perskiej i na Bałkanach. WPZiB pozostawała w zakresie współpracy międzyrządowej, w której początkowo z dystansem podchodzono do działań związanych ze sferą obronną. Traktat z Maastricht otwierał jednak perspektywę stworzenia wspólnej polityki obronnej. Mając na uwadze brak własnych zdolności wojskowych, UZE określona została jako stały komponent rozwoju UE i w konsekwencji rozbudowana.

Kryzys bałkański i bezsilność UE były bodźcem do kolejnych reform w zakresie zwiększenia pozycji organizacji na arenie międzynarodowej. Porażka europejskiego zarządzania kryzysowego w Bośni i Hercegowinie (1992–1995), przy negocjowaniu traktatu amsterdamskiego (1999), doprowadziły do mocniejszego zintegrowania UZE jako wojskowego instrumentu UE. Na podstawie szwedzko-fińskiej propozycji, zadania petersberskie UZE (operacje humanitarne i ratownicze, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne opanowywania sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju) wprowadzone zostały do Traktatu z Amsterdamu dla konkretyzacji europejskiej polityki obronnej, jako należące do katalogu zadań UE. Ponadto na podstawie TA powołano Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komórkę Planowania Polityki oraz Wczesnego Ostrzegania w strukturze Sekretariatu Generalnego Rady UE.

Traktat z Nicei, podpisany w 2001 r., wyłączał zapisy dot. UZE, wyposażając UE w kompetencje określania i realizowania WPZiB oraz prowadzenia misji petersberskich UZE w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. UZE przekazała UE organy odpowiedzialne za jej aktywność ope-

racyjną (Komórka Planowania, Centrum Sytuacyjne, Centrum Satelitarne, Zachodnioeuropejska Grupa ds. Uzbrojenia, Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem). Utworzona w 2004 r. Europejska Agencja Obrony przejęła kompetencje w obszarze współpracy przemysłów zbrojeniowych (art. 42 (3) i 45 TUE). Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony stworzona została formalna podstawa do rozwiązania UZE. Art. 42 ust. 7 TUE (tzw. klauzula solidarności) zobowiązuje członków UE do udzielenia sobie wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnej agresji z zastrzeżeniem, że nie wpłynie to na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw UE. Działalność UZE została całkowicie wygaszona w czerwcu 2011 r.

Bodźcem do stworzenia samodzielnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony stały się zarówno doświadczenie uzależnienia Europejczyków od amerykańskich decyzji i zdolności militarnych w wojnie powietrznej w Kosowie (1999), jak również zwrot w brytyjskiej polityce w kwestii jej rozwoju. W przyjętej na francusko-brytyjskim szczycie w Saint Malo (grudzień 1998 r.) deklaracji, oba państwa opowiedziały się za budową zdolności wojskowych i cywilnych UE, które pozwolą jej na samodzielną aktywność niezależnie od NATO. Następstwem tego było przyjęcie, na szczytach RE w 1999 r. (w Kolonii – w czerwcu 1999 r. i w Helsinkach – w grudniu 1999 r.), decyzji o budowie wojskowego filara UE (powołanie stałego Komitetu Bezpieczeństwa i Obrony, Komitetu Wojskowego i Sztabu Wojskowego) oraz formalne ustanowienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jako narzędzia WPZiB. Państwa członkowskie zobowiązały się do podjęcia działań, służących podwyższaniu zdolności wojskowej UE i ustanowienia nowych struktur do realizacji zadań w zakresie zapobiegania konfliktom i postępowania w razie kryzysów. Celem polityki obronnej UE ma być wzmacnianie zdolności obronnych NATO w oparciu o zasadę wzajemności [Ciupiński 2013: 67–96].

UE nie posiada własnych sił zbrojnych. Cywilny i wojskowy personel, niezbędny do prowadzenia misji petersberskich, oddają do dyspozycji UE państwa członkowskie. W celu efektywniejszego rozwoju wymaganych zdolności w 2004 r. ustanowiona została Europejska Agencja Obrony, która pełni ważną rolę w koordynacji rozwoju zdolności państw członkowskich. W odniesieniu do realizacji misji petersberskich, UE przyjęła plany operacyjne *Headline Goals*, określające działania mające służyć osiągnięciu odpowiedniej gotowości w tym zakresie. Proklamowany w 1999 r. Europejski Cel Operacyjny (*European Headline Goal 2003*) zakładał utworzenie, do końca 2003 roku, sił zbrojnych liczących ok. 50–60 tys. żołnierzy, zdolnych do rozmieszczenia w ciągu 60 dni i prowadzenia wszystkich typów akcji, w ramach zadań petersberskich, przez co najmniej rok. Nie udało się go jednak osiągnąć do dziś. Dostęp UE do zasobów Sojuszu reguluje zawarte

w grudniu 2002 r. porozumienie *Berlin plus*. Do tej pory zostało ono wykorzystane w przypadku misji EUFOR-Althea w Bośni i Hercegowinie.

Kolejny Europejski Cel Operacyjny 2010 (European Headline Goal 2010), przyjęty na spotkaniu RE w 2004 r., przewidywał m.in. utworzenie wspomnianej wyżej Europejskiej Agencji Obrony i realizację koncepcji grup bojowych UE, liczących po ok. 1500 żołnierzy zdolnych do rozpoczęcia działań w ciągu 15 dni od podjęcia przez UE decyzji politycznej, z reguły tworzone przez dwa lub trzy państwa członkowskie i wyspecjalizowane w działaniu w trudnych warunkach terenowych oraz klimatycznych [zob. Ciupiński 2013: 210–216]. Dotychczas UE postawiła do dyspozycji 14 różnych grup bojowych (GB), z których dwie pełnią dyżur przez sześć miesięcy. Mimo że GB osiągnęły zdolność operacyjną w styczniu 2007 r., żadna z tych grup nie została jeszcze wykorzystana w praktyce. Ich użycie wymaga jednomyślnej zgody/decyzji państw członkowskich. W listopadzie 2012 r. ministrowie spraw zagranicznych dopuścili możliwość wykorzystania GB poza standardową procedurą.

Rozwojowi wojskowych instrumentów towarzyszyło również wzmacnianie zdolności cywilnych reagowania kryzysowego Unii. W czerwcu 2000 r., na spotkaniu RE w Santa Maria da Feira, podjęto m.in. decyzję o współpracy w przygotowaniu do końca 2003 r. 5 tys. policjantów, zdolnych do działań prewencyjnych i interwencyjnych; możliwości mobilizacji jednostek policyjnych w liczbie 1 tys. w ciągu 30 dni. Pierwsza operacja policyjna rozpoczęła się w czerwcu 2003 r. w Bośni i Hercegowinie.

Na mocy TL EPBiO przemianowana została na WPBiO i funkcjonuje jako integralna część WPZiB UE. Art. 42 (1) TUE stanowi:

„1. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te są wykonywane w oparciu o zdolności, jakie zapewniają Państwa Członkowskie”.

Art. 43 wymienia obszary, które obejmuje EPBiO:

„1. Misje, o których mowa w artykule 42 ustęp 1, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują **wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach**”.



Zgodnie z powyższymi zapisami celem WPBiO jest zdolność Unii do prowadzenia, w oparciu o cywilne i wojskowe środki, sześciu rodzajów operacji: 1) wspólnych działań rozbrojeniowych, 2) misji humanitarnych i ratunkowych, 3) doradztwa wojskowego i wsparcia, 4) zbrojnych, służących zwalczaniu kryzysów, 5) przywracania pokoju, 6) stabilizacyjnych po zakończeniu konfliktu. Misje te mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Jednocześnie zapowiedziano stopniowe określanie polityki obronnej Unii, a także na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej – wspólnej obrony (art. 42 (2) TUE). Decyzje w ramach WPBiO podejmowane są przez Radę jednomyślnie, na wniosek Wysokiego Przedstawiciela lub z inicjatywy państwa członkowskiego (art. 42 (4) TUE).

Mając na uwadze zróżnicowane interesy, przynależność do sojuszy i zdolności państw członkowskich, Traktat z Lizbony określa różne modele zaangażowania w WPBiO. Potwierdza istniejącą praktykę, według której w cywilnych i wojskowych misjach zarządzania kryzysowego UE nie wszystkie państwa chcą, bądź mogą brać udział i dlatego przewiduje upoważnienie przez Radę grupy państw. TL wprowadza możliwość poszerzenia środków służących zdolności operacyjnej WPBiO, poprzez powierzenie wykonania misji grupie państw członkowskich (art. 42 (5) TUE i art. 44 TUE). Jednocześnie dla tych, którzy dysponują ambitniejszymi zdolnościami i chcą je wspólnie rozbudować wprowadza szczególną procedurę, tzw. „stałą współpracę strukturalną” dla państw członkowskich, które spełniają „wyższe kryteria zdolności wojskowej” dla przeprowadzenia „najbardziej wymagających misji” (art. 42 (6) i 46 TUE; Protokół nr 10). Ustanowienie stałej współpracy strukturalnej następuje na mocy decyzji Rady, stanowiącej większością kwalifikowaną po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem. Tym samym jej wymogi są prostsze niż podjęcie wzmocnionej współpracy, które obliguje udział co najmniej dziewięciu państw członkowskich (art. 20 (2) TUE) oraz jednomyślną decyzję Rady (art. 329 (2) i art. 331 (2) TFUE).

Kolejną nową regulacją, którą wprowadził TL, jest klauzula sojusznicza w ramach EPBiO (art. 42 (7) TUE). Zobowiązuje ona państwa członkowskie do udzielenia pomocy i wsparcia państwu członkowskiemu, które stało się ofiarą napaści zbrojnej na jego terytorium (analogicznie do art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego czy Traktatu Brukselskiego). Jej forma uzależniona została jednakże od „szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich”, a także zgodna z międzynarodowymi zobowiązaniami (ONZ, NATO). Art. 42 (7) jednoznacznie nie zobowiązuje państw członkowskich do jej implementacji na poziomie unijnym, w przeciwieństwie do klauzuli solidarności zawartej w art. 222 TFUE: „1. Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli

jakielwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez Państwa Członkowskie (...)”. Stanowi on m.in., że „(...) Rada przyjmuje decyzję określającą warunki zastosowania przez Unię niniejszej klauzuli solidarności” (art. 222 (3) TFUE). Jeśli niniejsza decyzja ma wpływ na kwestie obronne, Rada podejmuje ją jednomyślnie (art. 31 (1) TUE).

Wśród zadań, ustanowionej w 2004 r., Europejskiej Agencji Obrony TL w art. 45(1) TUE wymienia:

„a) przyczynianie się do określania celów zdolności wojskowych państw członkowskich i oceny wykonania zobowiązań w zakresie zdolności podjętych przez państwa członkowskie;

b) wspieranie harmonizacji wymagań operacyjnych i ustanowienie skutecznych i spójnych metod dokonywania zamówień;

c) zgłaszanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów zdolności wojskowych oraz zapewnianie koordynacji programów realizowanych przez Państwa Członkowskie i zarządzanie konkretnymi programami współpracy;

d) wspieranie badań nad technologiami obronnymi oraz koordynacja i planowanie wspólnych działań badawczych i studiów nad rozwiązaniami technicznymi odpowiadającymi przyszłym wymaganiom operacyjnym;

e) przyczynianie się do określania wszelkich użytecznych środków wzmacniających bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony oraz zwiększających efektywność wydatków wojskowych i, w stosownych przypadkach, wprowadzać w życie te środki”.

TL zawiera postanowienia dotyczące źródeł finansowania cywilnych i wojskowych operacji zarządzania kryzysowego (art. 41 (1) i (2) TUE), niezależnie od ustanowionego przez Radę w grudniu 2011 r. mechanizmu finansowania wspólnych kosztów związanych z unijnymi operacjami wojskowymi (Athena), prowadzonymi w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w grudniu 2011 r. Z wyjątkiem Danii, która nie bierze udziału w realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony pod kątem wojskowym, w finansowaniu unijnych operacji wojskowych uczestniczy 27 państw członkowskich UE. Art. 41 TUE dzieli wydatki na administracyjne (pokrywane z budżetu Unii) i operacyjne (pokrywane z budżetu Unii, z wyjątkiem operacji mających wpływ na kwestie wojskowe i polityczno-obronne oraz przypadków, gdy Rada, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej). Niemniej art. 41 (3) TUE pozwala na ustanowienie funduszu początkowego (dla działań przygotowawczych do misji) na mocy decyzji Rady przyjętej większością kwalifikowaną, które z reguły nie są pokrywane z budżetu UE.

### 12.3. Struktura instytucjonalna, funkcjonowanie oraz przyszłość WPZiB/WPBiO

WPZiB, mimo równoległego funkcjonowania międzyrządowych i ponadnarodowych struktur decyzyjnych, określają i determinują państwa członkowskie. Każde europejskie stanowisko wymaga osiągnięcia porozumienia (konsensusu) pomiędzy rządami krajowymi. Ta interakcja narodowej, międzypaństwowej i ponadnarodowej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa nadaje UE szczególnego charakteru na arenie międzynarodowej. Ważny jest nie tyle europejski „jeden głos”, ile wypracowanie porozumienia pomiędzy zróżnicowanymi głosami państw członkowskich w procesie unijnej koordynacji. Jego konsekwencją jest jednak często brak szybkiej reakcji Unii na międzynarodowy kryzys.

Traktat z Lizbony wprowadził zasadnicze zmiany w instytucjonalnym mechanizmie zwłaszcza WPBiO, mające na celu zapewnienie większej spójności i efektywności działań UE na arenie międzynarodowej [por. ryc. 4 i 5].

Rada Europejska, którą tworzą szefowie państw i rządów krajów członkowskich, wytycza główne kierunki politycznych działań UE, sprawuje tym samym kontrolę nad treścią i realizacją WPZiB i WPBiO (art. 22 TUE). Jako kreator strategicznych interesów i celów UE, RE jest najwyższą instancją decyzyjną w przypadku występowania różnic stanowisk nie do pokonania w niższych gremiach, pełni rolę inicjatora i drogowskazu dla propozycji reform WPZiB/WPBiO, a także rzecznika wspólnych pozycji w stosunkach zewnętrznych. TL potwierdza i wzmacnia znaczenie przywódców państw i rządów, szczególnie poprzez ustanowienie stałego przewodniczącego RE, który wraz z Wysokim Przedstawicielem zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz, w ramach WPZiB [por. podrozdział 12.1.; tabela 12.1.1.]. Przewodniczący RE wybierany jest przez RE większością kwalifikowaną na 2,5 letnią kadencję, z możliwością jej jednokrotnego przedłużenia (art. 15 (5) TUE). Do jego kompetencji należy: przewodniczenie RE i jej pracom, zapewnienie przygotowania oraz ciągłości prac RE, wspomaganie osiągania spójności i konsensusu w RE oraz przedstawianie PE sprawozdania z każdego posiedzenia RE (art. 15 (6) TUE). Pierwszym stałym przewodniczącym RE był Herman Van Rompuy (były premier Belgii), który swój mandat pełnił od 1 grudnia 2009 do 30 listopada 2014 roku. Od 1 grudnia 2014 r. funkcję tę pełni Donald Tusk (były premier Polski).

Drugi, kluczowy dla bieżących kwestii, poziom decyzyjny WPZiB stanowi Rada ds. Stosunków Zewnętrznych, złożona z ministrów spraw zagranicznych (art. 16, art. 26 TUE) w razie potrzeby uzupełniana o ministrów obrony lub do spraw polityki rozwojowej. Obraduje raz w miesiącu, a w wypadku sytuacji kryzysowej częściej, zazwyczaj w Brukseli. Jej nieformalne

spotkania, znane jako spotkania Gymnich (od nazwy miejsca pierwszego spotkania), mają miejsce w państwie pełniącym prezydencję (funkcjonująca nadal za wyjątkiem WPZiB). Jednakże z uwagi na to, że Rada UE jest jedną instytucją, obradującą w zależności od problematyki w dziesięciu różnych konfiguracjach, wszystkie one mogą decydować w każdej sprawie. Na przykład w 2003 r. misja wojskowa ARTEMIS w Demokratycznej Republice Konga ustanowiona została formalnie jako wspólne działanie Rady przez ministrów sprawiedliwości tworzących Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003).

Dążeniu do spójności oraz nadania „jednego głosu” unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa miało służyć powołanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela WPZiB w Traktacie z Amsterdamu. Reprezentował on UE w stosunkach zewnętrznych z upoważnienia Rady. W Traktacie z Lizbony urząd ten funkcjonuje w formule tzw. „podwójnego kapelusza”. Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 18 TUE) przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, jak również pełni funkcje wiceprzewodniczącego w obszarze spraw zagranicznych Komisji Europejskiej. Mianowany jest przez RE, decyzja stanowiona większością kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego KE.

By wyeliminować dotychczasową słabość koordynacji pomiędzy WPZiB a innymi obszarami zewnętrznych działań UE i zapewnić wspomnianą większą spójność na zewnątrz, urząd Wysokiego Przedstawiciela połączono z komisarzem ds. stosunków zewnętrznych. W tej konstrukcji („podwójnego kapelusza”) – Wysoki Przedstawiciel, jako wiceprzewodniczący Komisji, podlega jej regułom (art. 18 (4) TUE) i pełni w ramach KE ważną rolę koordynacji w sprawach stosunków zewnętrznych, leżących w gestii innych komisarzy. To podwójne usytuowanie Wysokiego Przedstawiciela odzwierciedla również wspomniana wyżej procedura jego wyboru: Wysoki Przedstawiciel mianowany jest przez RE na pięć lat za zgodą przewodniczącego KE.

W listopadzie 2009 r. RE na to stanowisko powołała wcześniejszą komisarz ds. handlu, Catherine Ashton. Od 2014 r. funkcję tę pełni Federica Mogherini (była minister spraw zagranicznych Włoch).

Wysoki Przedstawiciel nie jest europejskim ministrem spraw zagranicznych, który może reprezentować własną linię polityczną. Jego rola sprowadza się do koordynacji i pośredniczenia pomiędzy narodową, międzypaństwową oraz ponadnarodową płaszczyzną kształtowania polityki zagranicznej, która łącznie wyrażona zostaje we wspólnej europejskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W przypadku, gdy Rada nie osiągnie porozumienia, nie ma wspólnego stanowiska, które Wysoki Przedstawiciel

mógłby przedstawić na zewnątrz. Przewodnicząc Radzie do Spraw Zagranicznych ma on jednak wpływ na proponowanie rozwiązań prowadzących do wypracowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, oraz na zapewnianie jej spójności z ponadnarodową aktywnością zewnętrzną UE i narodowymi politykami państw członkowskich.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (1.12.2009 r.) funkcje Prezydencji, polegające na przygotowaniu (włącznie z prawem do inicjatywy, które przysługuje również państwom członkowskim) i kierowaniu obradami Rady ds. Stosunków Zewnętrznych (dla nieformalnych spotkań funkcjonuje łączne przewodnictwo Wysokiego Przedstawiciela i Prezydencji), jak i realizacja decyzji oraz reprezentacja w stosunkach zewnętrznych, należy do kompetencji Wysokiego Przedstawiciela (art. 18, 27 TUE).

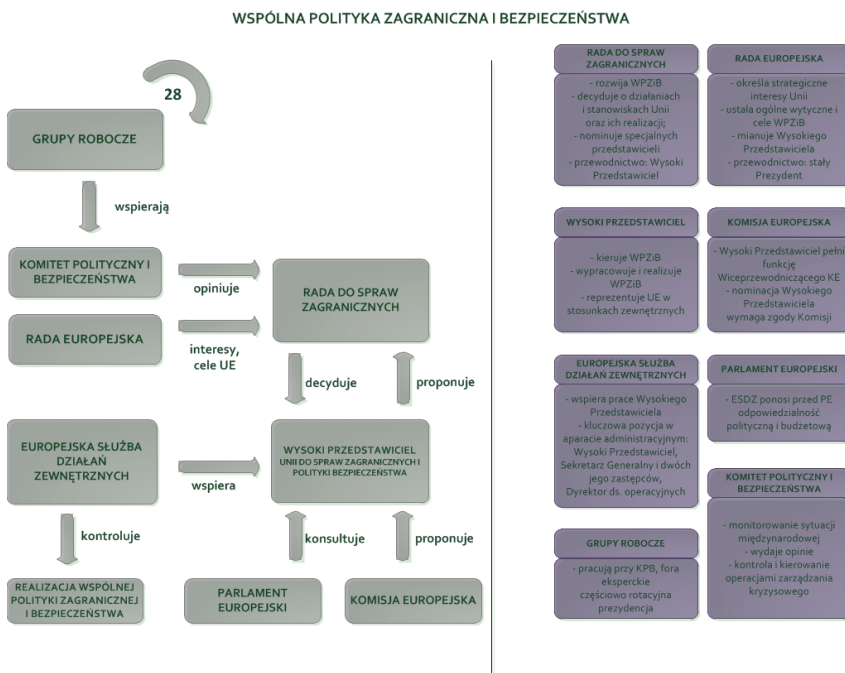
W wypełnianiu swoich funkcji Wysoki Przedstawiciel wspomagany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ, art. 27 (3) TUE), składającą się z urzędników KE, Sekretariatu Generalnego Rady, jak również delegowanych przedstawicieli służby dyplomatycznej państw członkowskich (w sumie ponad 3 500 osób). Tym samym jej struktura odzwierciedla dualistycznych charakter WPZiB/WPBiO. Co więcej pod jej dachem funkcjonują wszystkie organy pomocnicze WPZiB/WPBiO. Zarówno cywilne, jak i wojskowe struktury, odpowiedzialne za kompleksowe zarządzanie kryzysami i konfliktami, skupione zostały pod wspólnym dachem ESDZ: Sztab Wojskowy, Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Centrum Operacyjne, Dyrekcja generalna ds. zarządzania i planowania kryzysowego, Centrum Sytuacyjne UE i specjaliści przedstawiciele Unii dla poszczególnych regionów, bądź problemów (do spraw praw człowieka). W ten sposób europejskie zarządzanie kryzysowe i konfliktowe zostało uproszczone, ponieważ wszystkie struktury współpracują pod kierownictwem Wysokiego Przedstawiciela. Różne elementy kompleksowego zarządzania kryzysowego, od prewencji do odbudowy pokonfliktowej, mogą być w ten sposób lepiej skoordynowane i wzajemnie się uzupełniać przy realizacji. W ten sposób ESDZ łączy w sobie zadania ministerstwa spraw zagranicznych i obrony. ESDZ rozpoczęła swoje funkcjonowanie w 2011 r., a jej główna siedziba ESDZ znajduje się w Brukseli. Jest ona reprezentowana w krajach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych przez delegacje UE. Centrala w Brukseli podzielona została na geograficzne dyrekcje generalne (Azja i Pacyfik, Afryka, Europa i Azja Środkowa, Afryka Północna, Bliski Wschód, Półwysep Arabski, Iran i Irak, Ameryka) oraz tematycznie (m.in. prawa człowieka, kwestie globalne i multilateralne). Szczególne miejsce zajmuje zarządzanie kryzysowe. Nie wszystkie obszary europejskiej polityki zagranicznej znajdują się pod dachem ESDZ. Europejska Polityka Sąsiedztwa, polityka poszerzenia, wspólna polityka handlowa, czy wspól-

praca rozwojowa pozostają w gestii KE. KE zarządza ponadto budżetem WPZiB, z którego finansowane są cywilne misje zarządzania kryzysowego WPBiO. ESDZ wzmocniła swoją pozycję względem Rady – od 1 stycznia 2011 r. współpracownicy ESDZ przejęli przewodnictwo w KPB i większości grup roboczych.

W procesie wypracowywania porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi ważna rola przypada Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa (KPB), który składa się z wysokich urzędników/przedstawicieli stałych przedstawicielstw państw członkowskich w Brukseli. Jego zadaniem jest koordynacja, uzgadnianie i przygotowywanie decyzji pomiędzy spotkaniami Rady ds. Zagranicznych, odpowiedzialnej za realizację WPZiB i WPBiO. Współpracuje z Wysokim Przedstawicielem i podległą mu Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Pełni on zatem rolę pośrednika między Radą a administracyjnym poziomem WPZiB. W przypadku operacji zarządzania kryzysowego KPB sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne (art. 38 TUE). Również tu, z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony, wprowadzone zostało stałe przewodnictwo, którego skład ustala Wysoki Przedstawiciel w porozumieniu z państwami członkowskimi.

KPB wraz z Komitetem Stałych Przedstawicieli (Coreper), który również składa się z wysokiego szczebla przedstawicieli państw członkowskich, odpowiada za przygotowanie spotkań Rady (również Rady ds. Stosunków Zewnętrznych). W skład Coreperu II wchodzi stali przedstawiciele każdego z państw członkowskich, którzy w praktyce są ambasadorami swoich państw przy UE, natomiast Coreper I tworzą ich zastępcy. Prace KPB i Coreperu wspierają, regularnie obradujące w Brukseli, eksperckie grupy robocze (urzędnicy ministerstw spraw zagranicznych i stałych przedstawicielstw do spraw zagranicznych). Podobnie w przypadku tych organów, wraz z Traktatem z Lizbony zakończono zasadę rotacyjnego przewodnictwa i zastąpiono ją stałym przewodnictwem urzędników z ESDZ. Dotychczasowy system z funkcją przewodniczącego dla zmieniającej się prezydencji utrzymany został częściowo tam, gdzie na poziomie grup roboczych WPZiB funkcjonują obszary graniczne, które rzutują na inne kwestie polityki unijnej (np. finansowanie i kwestie prawne we WPZiB). Pozwala to na podniesienie spójności istniejących struktur i podmiotów oraz korelacji ich wzajemnych uzgodnień.

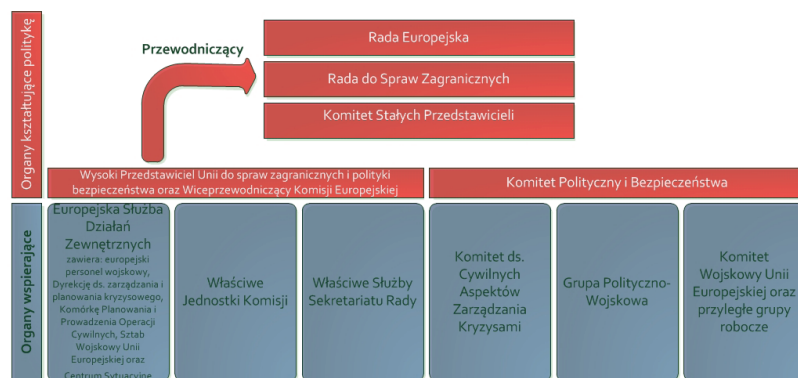
Ryc. 4. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Weidenfeld/ Wessels (Hrsg.) 2014: 294.

Ryc. 5. Struktury Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony

STRUKTURY WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA ORAZ WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY



Źródło: opracowanie własne na podstawie: CSDP Handbook 2013: 33.



Kolejnym istotnym elementem architektury WPZiB są comiesięczne spotkania przedstawicieli państw UE w krajach trzecich i przy międzynarodowych organizacjach oraz konferencjach (misji dyplomatycznych i konsularnych państw członkowskich, delegatur UE). W myśl art. 35 TUE: „Umacniają one współpracę, wymieniając informacje i dokonując wspólnych ocen”. Ich regularne sprawozdania stanowią ważne źródło informacji dla podejmowania decyzji w gremiach decyzyjnych WPZiB.

Traktat z Lizbony zlikwidował dotychczasową rolę Prezydencji w zakresie reprezentacji UE w obszarze WPZiB. Leży ona obecnie w kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, a także kierowników unijnych delegatur na miejscu, będących częścią ESDZ.

Tworząc sieć 140 delegatur, UE jest obecna na większym obszarze niż większość jej krajów. Więcej niż UE placówek dyplomatycznych posiadają tylko Francja, Niemcy, WB, Włochy i Hiszpania. W 2013 r. tylko w 7 krajach na świecie – 25, z ówczesnych 27 państw członkowskich, posiadało swoje krajowe przedstawicielstwa. Ważnym aktorem WPZiB są specjaliści przedstawiciele UE, mianowani przez Radę na wniosek Wysokiego Przedstawiciela (art. 33 TUE), którym powierza się mandat w odniesieniu do poszczególnych spraw politycznych. Obecnie swoje funkcje pełni 9 specjalnych przedstawicieli UE (stan na kwiecień 2016 r., bliskowschodni proces pokojowy, prawa człowieka, Azja Środkowa, Afganistan, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Kaukaz Południowy i kryzys w Gruzji, Róg Afryki, Sahel).

TL z Lizbony wzmacnia udział PE we WPZiB. Art. 36 TUE stanowi, że: „Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa regularnie konsultuje się z Parlamentem Europejskim w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, oraz informuje Parlament Europejski o rozwoju tych polityk. Czuwa on nad tym, aby poglądy Parlamentu Europejskiego zostały należycie uwzględnione. Specjalni przedstawiciele mogą uczestniczyć w informowaniu Parlamentu Europejskiego.

Parlament Europejski może kierować do Rady i do wysokiego przedstawiciela pytania lub formułować pod ich adresem zalecenia. Dwa razy w roku przeprowadza on debatę o postępach w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”.

Ponadto PE może wpływać na WPZiB poprzez swoje kompetencje budżetowe (art. 41), czy przy zatwierdzaniu ważnych porozumień z państwami trzecimi.

WPZiB zasadniczo pozostaje poza jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości UE (art. 24(1) TUE).

### **Struktury WPBiO**

Wraz z wejściem w życie TL funkcje i zadania UZE zostały przejęte przez UE, UZE z końcem 2011 r. została ostatecznie rozwiązana. W polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE istotną rolę pełni wspomniany wyżej Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Łączy on poziom strategiczny i operacyjny oraz cywilną i wojskową płaszczyznę WPBiO. KPB jest głównym elementem w europejskim systemie zarządzania kryzysowego, odgrywając kluczową rolę w opracowaniu spójnej odpowiedzi Unii na kryzys. Obraduje z reguły dwa razy w tygodniu na poziomie przedstawicieli w Brukseli. W czasie kryzysu może zostać natychmiast zwołany. Pełni ważną rolę w ramach WPBiO, przyjmując ważne wnioski, rekomendacje i decyzje. Ostatnią instancją wypracowywania porozumienia na poziomie ministerialnym jest Komitet Stałych Przedstawicieli (składający się z kierowników stałych przedstawicielstw państw UE w Brukseli, ambasadorów i ich zastępców), przygotowujący agendę Rady. Dla WPBiO ważną rolę pełni Coreper II. Dokonuje on podziału agendy ministerialnej na trzy kategorie: „I” – dotyczą informacji, nie wymagają decyzji ministerialnej; „A” – decyzja może być podjęta bez dyskusji; „B” – podjęcie decyzji wymaga wcześniejszej debaty. Z reguły decyzje Rady o misjach i operacjach w ramach WPBiO klasyfikowane są jako kategoria „A” [Handbook on CSDP missions and operations 2015: 22].

Przy podejmowaniu decyzji KPB wspierają trzy ciała doradcze odpowiedzialne za wskazówki i rekomendacje, głównie w odniesieniu do WPBiO. Pierwszym z nich jest Komitet Wojskowy (EUMC European Union Military Committee). Jest najwyższym rangą organem wojskowym w ramach Rady. EUMC składa się z szefów sztabów generalnych państw członkowskich, reprezentowanych w obradach przez swoich stałych przedstawicieli wojskowych. Tym samym scala narodowy i europejski poziom wojskowy. Szefowie sztabów generalnych są jednocześnie członkami sztabu wojskowego NATO. EUMC pełni zatem funkcję łącznika pomiędzy UE i NATO. Do jego zadań należy: doradzanie i wydawanie zaleceń we wszystkich sprawach wojskowych w ramach UE. EUMC kieruje i monitoruje unijne działania wojskowe. Przewodniczący Komitetu Wojskowego działa jako główny punkt kontaktowy dla dowódcy operacji UE. EUMC jest wspierany przez 280-osobowy Sztab Wojskowy UE (EU Military Staff EUMS). Sztab Wojskowy usytuowany jest w ramach ESDZ. Podlega Komitetowi Wojskowemu i działa w imieniu Wysokiego Przedstawiciela. Jest odpowiedzialny za proces planowania strategicznego na szczeblu politycznym. Koordynuje ponadto instrumentarium wojskowe, jako część kompleksowego podejścia UE, ze szczególnym uwzględnieniem misji wojskowych, jak również kształtowania zdolności wojskowych. Jego aktywność obejmuje m.in. system wczesnego ostrzeżenia

nia, ocenę sytuacji, planowanie strategiczne, system komunikacji i informacji, wypracowywanie koncepcji, trening i edukację, wspieranie partnerstw poprzez rozwijanie relacji wojskowo-wojskowych [Handbook on CSDP missions and operations 2015: 25].

Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management CIVCOM) jest równoważnikiem Komitetu Wojskowego w kwestiach cywilnych, funkcjonuje jako łącznik pomiędzy narodowymi i europejskimi instancjami. Wspiera dowódcę operacji cywilnych w operacyjnym planowaniu i realizacji cywilnych misji WPBiO. Od 2007 r. wspiera go Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (Civilian Planning and Conduct Capability CPCC), odpowiedzialna, jako operacyjne centrum dowodzenia, za planowanie i realizację cywilnych operacji WPBiO (3/4 dotychczasowych misji).

KPiB wspiera również Grupa polityczno-wojskowa (Politico-Military Group, PMG) i Komórka cywilno-wojskowa (CIVMIL CELL). PMG funkcjonuje jako forum doradcze dotyczące kwestii polityczno-wojskowych i nadzoruje mechanizm ATHENA, finansowania wspólnych kosztów związanych z unijnymi operacjami wojskowymi UE. CIVMIL CELL ma wkład w kompleksowe podejście UE do zarządzania kryzysowego, umożliwiając współdziałanie i wymianę doświadczeń cywilnych oraz wojskowych aktorów, przy planowaniu wojskowych misji z elementami cywilnymi i odwrotnie.

Dodatkowo realizację WPBiO wspierają trzy unijne agendy:

- Centrum Satelitarne UE, do którego zadań należy wsparcie misji WPBiO, państw członkowskich i zewnętrznych partnerów, analizą obrazów satelitarnych i innych;
- Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem UE, opracowuje analizy i zalecenia w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej;
- Europejska Agencja Obrony, wspiera Radę i państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz zwiększenia zdolności obronnych w obszarze zarządzania kryzysowego dla rozwoju WPBiO, obecnie i w przyszłości [Handbook on CSDP missions and operations 2015: 26].

W myśl art. 43 TUE Rada przyjmuje decyzje dotyczące misji WPBiO, określając ich cel, zakres i warunki realizacji. Koordynacja cywilnych i wojskowych aspektów misji leży w kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, działającego pod kierunkiem Rady i w ścisłym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa.

Decydujące operacyjne planowanie należy do narodowych głównych kwater operacyjnych państw członkowskich. Funkcję głównych kwater dla operacyjnej realizacji misji UE pełnią Wielonarodowe Połączone Dowództwa w Ulm, w Mont-Valérien, Northwood, greckiej Larissa i włoskim Centocelle przy Rzymie. Każde dowództwo operacyjne jest bezpośrednio

podległe KPiB i wdraża polityczne wskazówki Rady w postaci wojskowych zaleceń i zadań kierowanych do przyporządkowanej operacyjno-taktycznej kwatery głównej (Force Headquarter) w kraju misji/zaangażowania.

Rozwój opisanych wyżej wojskowych i cywilnych komponentów Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zapoczątkowany w 1999 r., ma pozwolić UE na aktywne kształtowanie procesów związanych z zapobieganiem, zaprowadzaniem pokoju i stabilizowaniem sytuacji kryzysowych, konfliktowych oraz pokonfliktowych. Od czasu uruchomienia pierwszej misji policyjnej w Bośni i Hercegowinie w 2003 r. UE ustanowiła blisko 35 cywilnych i wojskowych operacji zarządzania kryzysowego. Większość z nich miało charakter cywilny. W 2016 r. (stan na grudzień 2016 r.) UE prowadziła 6 wojskowych i 11 cywilnych operacji [por. tabela 2]. Do trzech regionów, stanowiących obszar unijnego zaangażowania w ramach WPBiO, należą: Europa (Bałkany Zachodnie) i Euroazja, Afryka i Bliski Wschód/Azja.

UE postawiła sobie ambitny cel dysponowania kompleksowym spektrum cywilnych i wojskowych zdolności zarządzania kryzysowego. Miernikiem powodzenia zaangażowania UE w zakresie zarządzania kryzysowego jest jej zdolność dostosowywania swoich struktur i procesów do pojawiających się wyzwań. W dalszym ciągu jednak rozwój unijnych zdolności zarówno wojskowych, jak i cywilnych jest rezultatem „uczenia się w trakcie”. W związku z powyższym, analizując WPBiZ/WPBiO UE, należy zwrócić uwagę na:

- przypisywanie większego znaczenia tzw. „miękkim” środkom dyplomatycznym, UE postrzegana jest jako *soft power*, cywilny manager kryzysowy, który jedynie w razie konieczności sięga po instrument sankcji ekonomicznych czy misji wojskowych, w celu rozwiązania konfliktu;
- sankcje (embarga handlowe, zakaz wjazdu na teren UE, zamrożenie aktywów) stosowane w celu wywarcia określonego skutku nie przynoszą spodziewanych rezultatów (jak na przykład środki ograniczające, utrzymywane wobec Rosji w związku z aneksją Krymu);
- w obliczu trudności związanych ze wspólnym zaangażowaniem wojskowym, czego przykładem był kryzys libijski w 2011 r., cywilne zarządzanie kryzysowe winno stać się priorytetem dla państw członkowskich. Dotychczasowy bilans unijnego zaangażowania kryzysowego kształtuje rozdzźwięk pomiędzy ambicjami a rzeczywistością. Od 2003 r. UE rozpoczęła 25 misji cywilnych, z czego 10 trwa obecnie. Koncentrują się one przede wszystkim na trzech obszarach: reformie sektora bezpieczeństwa, wspieraniu rządów prawa i monitorowaniu (obserwacji). Jednakże niewielki jest ich wkład w długotrwałą stabilizację, a tym samym pokój i bezpieczeństwo regionów kryzysowych. Często są one zbyt małe, niewystarczająco przygotowane i źle wyposażone, by osiągnąć

długofalowe zmiany. Mimo to państwa członkowskie utrzymują przyjętą w 2008 r. gotowość równoległego przeprowadzenia 12 misji o charakterze cywilnym, bądź wojskowo-cywilnym;

- podobnie przegląd unijnych misji wojskowych rodzi pytania o ich ambicje, bądź jej brak. Zazwyczaj ich rozmiar jest niewielki (największa operacja wojskowa EUFOR ALTHEA liczyła nie więcej niż 7 tys. żołnierzy na najwyższym poziomie mobilizacji). Unijne operacje mają ograniczony i jasno zdefiniowany mandat, który często stanowi jedynie małą część szerokiego oraz kompleksowego problemu. Tym samym nie są one w stanie sprostać istotnym wyzwaniom bezpieczeństwa, ani działań na niebezpiecznym terytorium. Ponadto prawie wszystkie wojskowe operacje w ramach WPBiO (z wyjątkiem Czadu, wybrzeży Somalii i na terytorium Somalii), w aspekcie twardego bezpieczeństwa kierowane pod adresem UE, były rozmieszczane przez NATO i ONZ. Kolejną kwestią jest niechęć państw członkowskich do wnoszenia wkładu w zapewnienie, niezbędnych dla prowadzenia operacji, sił wojskowych i środków. Wyrównują ją względy ekonomiczne, polityczne, a także praktyczne. Chodzi o koszty rozmieszczenia ponoszone przez zaangażowane w misjach państwa. Koszty polityczne wiążą się z koniecznością pozyskania przychylności elektoratu do zaangażowania poza granicami kraju. Mogą one jednocześnie być determinowane mandatem i lokalizacją operacji;
- przebieg i efektywność każdej operacji w ramach WPBiO charakteryzuje dążenie do wewnętrznej spójności pomiędzy wielością instytucji oraz politycznych inicjatyw. Zarządzanie procesem koordynacji pomiędzy zaangażowanymi aktorami wymaga znacznego czasu i wysiłku (m.in. w ramach KE, pomiędzy poszczególnymi organami WPBiO, ale także z innymi międzynarodowymi podmiotami, z którymi Unia współdziała w zakresie zarządzania kryzysowego WPBiO – ONZ, Unia Afrykańska) i leży w kompetencji Wysokiego Przedstawiciela;
- rosną również zewnętrzne oczekiwania wobec roli UE w sferze odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe. Z jednej strony wynika to z przesunięcia strategicznych interesów USA w kierunku Azji, a tym samym zmniejszenia militarnego zaangażowania, szczególnie w Europie. Z drugiej strony wiele państw członkowskich nie jest w stanie samodzielnie kształtować swojej polityki bezpieczeństwa. UE tworzy struktury wspierające wspólne działania w tej dziedzinie. Mając na uwadze powiązanie „bezpieczeństwa z rozwojem”, jako kluczowej zasady kompleksowego podejścia UE w zakresie konfliktów i kryzysów wewnętrznych, jej faktyczna realizacja okazuje się trudna do urzeczywistnienia;

- działania Unii Europejskiej wyznacza powiązanie „bezpieczeństwa z rozwojem”, jako kluczowej zasady kompleksowego podejścia UE w zakresie konfliktów i kryzysów zewnętrznych. Oznacza to, że tylko rozwój i eliminacja ubóstwa umożliwia trwały pokój. Unijne misje charakteryzuje łączenie instrumentów cywilnych i wojskowych, w celu wypracowania kompleksowego oraz długofalowego wkładu w stabilizację regionu. Są one koordynowane przez ESDZ, łącząc różne elementy zarządzania kryzysami i konfliktami, instrumenty KE (działania rozwojowe, pomoc humanitarna itd.) oraz w ramach WPZiB. Dotyczy to również współpracy z innymi międzynarodowymi aktorami, głównie ONZ, NATO, Unią Afrykańską i działającymi na miejscu organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Kompleksowe podejście regulują ponadto regionalne strategie dla Rogu Afryki i Strefy Sahel. Zwiększa to elastyczność i poszerza spektrum działań UE;
- reakcja na kryzys w Mali (2012–2013) jest przykładem unijnej koncepcji zarządzania kryzysami za pomocą zróżnicowanych instrumentów i zdolności. Z jednej strony zmobilizowane zostały cywilne zasoby do opanowywania kryzysów (m.in. działania w ramach *Strategii bezpieczeństwa i rozwoju Sahel* z 2011 r., misja cywilna EUCAP Sahel Mali, środki finansowe w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju i Instrumentu na rzecz Stabilności i Pokoju) oraz wojskowe wsparcie dla szkolenia malijskich sił bezpieczeństwa (wojskowa misja szkoleniowa EUTM Mali). Z drugiej strony dla przezwyciężenia kryzysu w Mali wzmocniona została współpraca z Unią Afrykańską i w szczególności państwami członkowskimi ECOWAS, a także z ONZ. Jednocześnie wykluczono jakikolwiek udział żołnierzy UE w walkach, nie mówiąc o wykorzystaniu unijnych Grup Bojowych;
- kluczowym problemem, zarówno cywilnych, jak i wojskowych operacji zarządzania kryzysowego, są niewystarczające zdolności i budżet. W przypadku misji cywilnych część kosztów pokrywane jest z zasobów KE i jej dyrekcji generalnych, w przypadku wojskowych – z mechanizmu ATHENA. Duże luki istnieją w strategicznym planowaniu, transporcie lotniczym, systemie tankowania w powietrzu, taktycznym transporcie helikopterem, równoległym posiadaniu samolotów myśliwskich i fregat. Krytyka dotyczy niewykorzystywania możliwości, które dla rozwoju zdolności otwiera zarówno instrument Stałej Strukturalnej Współpracy, jak i Europejska Agencja Obrony. Podobnie sytuacja wygląda z grupami bojowymi, które spełniają funkcję integracyjną w obszarze obrony, ale nie są wykorzystywane w reakcji kryzysowej;
- przegląd unijnego zaangażowania kryzysowego w ramach WPBiO odzwierciedla obecny stan UE, w którym ścierają się elementy siły i suwe-

renności państw. Podczas gdy operacja wojskowa Artemis w Demokratycznej Republice Konga (2003) była wyrazem sukcesu w zarządzaniu kryzysowym UE, późniejsze wzbudziły wątpliwości co do woli działania państw członkowskich. Dysharmonia w trakcie kryzysu libijskiego, spóźniona operacja EUBAM Libia (2013), jak i samodzielne zaangażowanie Francji w Mali, w 2013 r., trudności wypracowania wspólnej pozycji w kryzysie syryjskim, czy ustanowieniu unijnej operacji wojskowej EUNAVFOR Med, służącej rozbiciu sieci przemytników ludzi w regionie Morza Śródziemnego (2015), kontrowersje wokół kryzysu uchodźców – uwidoczniły różną percepcję i interesy bezpieczeństwa pośród państw członkowskich. Jednocześnie budzą wątpliwości i pytania o przyszłość WPBiO;

- państwa członkowskie nie są zgodne co do przyszłości WPBiO. Francja dąży do wzmocnienia integracji w jej ramach, WB preferuje współpracę poza unijnymi strukturami. Niemcy są sceptyczne co do wojskowego zaangażowania i polityka bezpieczeństwa jest w większym stopniu uzależniona wpływem polityki wewnętrznej.

Tabela 4. Cywilne i wojskowe misje UE (2003–2016)

Okres	Misja	Mandat	Personel
styczeń 2003–czerwiec 2012	EUPM Bośnia i Hercegowina	wsparcie reformy lokalnej policji, walka ze zorganizowaną przestępczością i korupcją	81
grudzień 2003–grudzień 2005	EUPOL Proxima	monitoring, szkolenie, doradztwo lokalnej policji, zwalczanie przestępczości w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii	200
lipiec 2004–lipiec 2005	EUJUST Themis	wsparcie reformy gruzińskiego systemu sprawiedliwości	10
kwiecień 2005–czerwiec 2007	EUPOL Kinshasa	wsparcie sił policyjnych w Demokratycznej Republice Kongo	30
maj 2005–	EUSEC RD Kongo	wsparcie reformy systemu bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Kongo	10
lipiec 2005–grudzień 2013	EUJUST LEX Irak	wsparcie reorganizacji wymiaru sprawiedliwości, szkolenie irackich urzędników w zakresie administracji i prawa karnego	53 (UE) 13 (personel lokalny)
lipiec 2005–grudzień 2007	AMIS EU Supporting Action	wsparcie misji Unii Afrykańskiej w działaniach stabilizacyjnych w Darfurze/Sudan	51
wrzesień 2005–grudzień 2007	ACEH Monitoring Mission (AMM)	misja obserwacyjna prowadzona we współpracy z pięcioma krajami ASEAN, kontrola wdrożenia porozumienia pokojowego między indonezyjskim rządem i separatystycznym ruchem Free Aceh Movement (GAM)	130 (UE) + 93 (ASEAN)



Okres	Misja	Mandat	Personel
wrzesień 2005–luty 2011	EUSR Border Support Team Georgia	wsparcie gruzińskich władz w wypracowaniu sprawnego systemu kontroli granic	13
listopad 2005–	EUBAM Rafah	misja kontrolna na przejściu granicznym w Rafah na terytoriach palestyńskich pomiędzy strefą Gazy a Egiptem, w lipcu 2007 r. zakończona z powodu przejęcia władzy przez Hamas, czasowo utrzymana	4 (UE) + 5 (personel lokalny)
grudzień 2005–listopad 2015	EUBAM Mołdawia/Ukraina	misja obserwacyjna na granicy macedońsko-ukraińskiej dla poprawy bilateralnej współpracy w kwestiach granicznych	100 (UE) + 120 (personel lokalny)
styczeń 2006–	EUPOL COPPS	misja policyjna na Okupowanych Terytoriach Palestyny z mandatem budowy sił policyjnych struktur pod zwierzchnictwem palestyńskim	71 (UE) + 41 (lokalni eksperci)
grudzień 2005–czerwiec 2006	EUPAT Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	misja przejściowa Policyjny Zespół Doradczy <i>EU Police Advisory Team</i> (EUPAT) monitoring i wsparcie rozwoju lokalnej policji	30
kwiecień 2006–marzec 2008	EUPT Kosowo	misja dla wsparcia misji UNMIK ONZ w stabilizowaniu sytuacji w Kosowie	40
lipiec 2007–wrzesień 2014	EUPOL RD Kongo	wsparcie reformy lokalnego sektora wymiaru sprawiedliwości w koordynacji z innymi aktywnościami UE w regionie (EUSEC DR Kongo, Reforma Systemu Bezpieczeństwa)	31
maj 2007–	EUPOL Afganistan	wsparcie budowy i profesjonalizacji afgańskiej policji, wsparcie instytucjonalnej reformy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, powiązanie reformy policji z reformą wymiaru sprawiedliwości	184 (UE) 176 (personel lokalny)
luty 2008–wrzesień 2010	EU SSR Gwinea-Bissau	wsparcie we wdrażaniu narodowej reformy sektora bezpieczeństwa	8 (UE) + 16 (personel lokalny)
grudzień 2008–	EULEX Kosowo	wsparcie miejscowych władz w obszarze rządów prawa w działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przejęcia odpowiedzialności, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru sprawiedliwości, służb policyjnych i celnych	800 (UE) + 800 (personel lokalny)
październik 2008–	EUMM Gruzja	misja obserwacyjna, działania na rzecz stabilizacji, normalizacji i budowy zaufania w kraju, poprawy sytuacji uchodźców	200
lipiec 2012–	EUCAP Nestor	wsparcie w budowie zdolności państw Rogu Afryki (Dżibuti, Kenii, Tanzanii, Somalii, Seszeli) w dziedzinie bezpieczeństwa morskigo oraz wymiaru sprawiedliwości	86 (UE) + 18 (personel lokalny)

Okres	Misja	Mandat	Personel
lipiec 2012–	EUCAP Sahel Niger	wsparcie, doradztwo i szkolenia nigerskich sił bezpieczeństwa w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną	56 (UE) + 36 (lokalny personel)
wrzesień 2012–styczeń 2014	EUAVSEC Sudan Południowy	wsparcie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa i efektywnego funkcjonowania lotniska w stolicy państwa Juba	34 (UE) + 15 (lokalny personel)
maj 2013–	EUBAM Libia	wsparcie libijskich władz w zarządzaniu granicami i utrzymaniu bezpieczeństwa	17
lipiec 2014	EUAM Ukraina	wsparcie władz ukraińskich w reformie cywilnego sektora bezpieczeństwa	56 (docelowo 100 UE + 75 personel lokalny)
styczeń 2015–	EUCAP SAHEL Mali	pomoc władzom malijskim w przywróceniu i utrzymaniu porządku konstytucyjnego i demokratycznego oraz warunków trwałego pokoju w Mali; wsparcie sił bezpieczeństwa wewnętrznego oraz doradztwo w zakresie ich reformy	80 (UE) + 30 (personel lokalny)
2003	Artemis Demokratyczna Republika Konga	zagwarantowanie bezpieczeństwa i stabilności, poprawa sytuacji humanitarnej, ochrona lotnisk i uchodźców	2 200 żołnierzy
2003	Concordia Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	zapewnienie bezpieczeństwa dla implementacji Umowy Ramowej z Ochrydy, podpisanej 13 sierpnia 2001 r.	350 żołnierzy
2006	EUFOR RD Kongo	stabilizacja, zabezpieczenie wyborów prezydenckich	2 400 żołnierzy
2008–2009	EUFOR Tchad/RCA Czad/Republika Środkowoafrykańska	ochrona osób cywilnych, bezpieczeństwo organizacji humanitarnych, ochrona personelu ONZ i osób towarzyszących, umożliwienie powrotu przesiedlonym	3700 żołnierzy
2014–2015	EUFOR Republika Środkowoafrykańska	zapewnienie bezpieczeństwa, stabilizacji, pomoc humanitarna	
2013–	EUTM Mali	przeszkolenie malijskich żołnierzy, tak by byli w stanie skutecznie przywrócić stabilność w kraju	580
2004–	EUFOR Althea Bośnia i Hercegowina	utrzymanie pokoju w Bośni i Hercegowinie prowadzona w ramach mechanizmu Berlin plus	600
2008–	EU NAVFOR Atalanta	operacja morska, zapobieganie i zwalczanie aktów piractwa i rozbojów na wodach terytorialnych Somalii, ochrona statków	1200
2010–	EUTM Somalia	szkolenie somalijskich sił zbrojnych	125

Okres	Misja	Mandat	Personel
2015–	EUMAM Republika Środkowoafrykańska	reforma sektora bezpieczeństwa	
2015–	EUNAVFOR MED. Region Morza Śródziemnego	operacja morskiej służąca rozbiciu sieci przemytników ludzi w regionie Morza Śródziemnego	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Handbook on CSDP missions and operations 2015:111; [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm), [10.11.2015]; ]; [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-home-page/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-home-page/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) [30.12.2016].



## Rozdział 14.

# Instytucje bezpieczeństwa półkuli zachodniej, w Afryce i w świecie arabskim

---

### 14.1. Geneza Organizacji Państw Amerykańskich

Organizacja Państw Amerykańskich (OPA) jest najstarszą organizacją regionalną na świecie [Bloom 2008: 105]. Jej początki sięgają Pierwszego Międzynarodowego Kongresu Państw Amerykańskich, który miał miejsce w Waszyngtonie w latach 1889–1890. Na mocy tego postanowienia powołano do życia Unię Panamerykańską oraz całą sieć pokrewnych mu instytucji, które razem tworzyły tzw. system międzyamerykański. Decyzja o przekształceniu Unii Panamerykańskiej w Organizację Państw Amerykańskich zapadła na IX Konferencji Panamerykańskiej w Bogocie – stolicy Boliwii – w 1948 roku [Kuźniak, Marcinko 2013: 130]. Wówczas przedstawiciele poszczególnych państw sformułowali i złożyli swoje podpisy pod Kartą Organizacji Państw Amerykańskich. Weszła ona w życie w grudniu 1951 r. Karta OPA była kilkakrotnie poprawiana na mocy dodatkowych protokołów: z Buenos Aires (podpisany w 1967 r., wszedł w życie w 1970 r.), z Kartageny (podpisany w 1985 r., wszedł w życie w 1988 r.), z Managui (podpisany w 1993 r., wszedł w życie w 1996 r.), z Waszyngtonu (podpisany w 1992 r., wszedł w życie w 1997 r.) [Kuźniak, Marcinko 2013: 130].

Działalność OPA skupiła się na krzewieniu, na obu kontynentach amerykańskich, demokracji i praw człowieka, zapewnianiu bezpieczeństwa (zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w wymiarze międzypaństwowym) oraz wspieraniu i stymulowaniu rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturalnego. OPA jest częścią regionalnego międzyamerykańskiego systemu bezpieczeństwa. W 1947 r. państwa obu Ameryk podpisały międzyamerykański układ w sprawie pomocy wzajemnej, znany częściej pod nazwą

Paktu z Rio. Na mocy tego paktu napaść na jedno z państw członkowskich OPA przez pozostałe państwa traktowane jest jako napaść na wszystkich członków OPA [Kuźniak, Marcinko 2013; 130–131].

### **Członkowie Organizacji Państw Amerykańskich**

Obecnie OPA zrzesza 35 państw obu Ameryk: Kanada, Stany Zjednoczone Ameryki, Meksyk, Belize, Gwatemala, Salwador, Honduras, Nikaragua, Kostaryka, Panama, Bahamy, Kuba, Jamajka, Haiti, Dominikana, Saint Kitts i Nevis, Antigua i Barbuda, Dominika, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Grenada, Barbados, Trynidad i Tobago, Surinam, Gujana, Wenezuela, Kolumbia, Ekwador, Peru, Boliwia, Paragwaj, Chile, Argentyna, Urugwaj i Brazylia. Dodatkowo 69 państw spoza oby Ameryk ma status stałych obserwatorów przy OPA. Jednym z państw posiadających ów statut obserwatora jest Polska. Taki status przyznano także Unii Europejskiej. Co ciekawe, Kuba w latach 1962–2009 była zawieszona w swoich prawach członkowskich, wskutek presji ze strony skłóconych z nią Stanów Zjednoczonych Ameryki. W latach 2009–2011 członkostwo Hondurasu w OPA również był w stanie zawieszenia.

Państwa członkowskie OPA są niezwykle mocno zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, wielkości terytorium i populacji czy ich znaczenie w świecie. W skład OPA wchodzi zarówno państwa ludne, jak USA czy Brazylia, jak też bardzo mało zaludnione, takie jak Barbados czy Grenada; zarówno państwa olbrzymie terytorialnie (Kanada), jak też bardzo niewielkie (Saint Lucia); państwa zamożne (USA), jak i jedno z najuboższych na całym świecie (Haiti); globalne supermocarstwa i światowy hegemon (USA) oraz republiki bananowe (Belize, Salwador).

### **Struktura organizacyjna**

Główną siedzibą OPA jest Waszyngton, co poniekąd odzwierciedla, które z państw ma największe wpływy w organizacji i czyj głos ma tam decydujące znaczenie. Główne organy OPA to: Zgromadzenie Ogólne, Spotkania Konsultacyjne Ministrów Spraw Zagranicznych, Stała Rada, Międzyamerykańska Rada Integralnego Rozwoju, Międzyamerykański Komitet Prawny, Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka, Sekretariat Generalny. Oprócz tego do organów OPA zalicza się konferencje i organizacje wyspecjalizowane, których jest cały szereg.

Zgromadzenie Ogólne OPA jest najwyższym organem organizacji. Składa się z przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich. Każde państwo dysponuje jednym głosem w Zgromadzeniu Ogólnym. Decyzje w tym organie w przytłaczającej większości spraw zapadają zwykłą większością głosów, natomiast w sprawach o najwyższej wadze kwalifikowaną większością 2/3 głosów [Kuźniak, Marcinko 2013: 133]. Zgromadzenie Ogólne

zbiera się raz do roku na sesję zwyczajną, ale też może na sesję nadzwyczajną. Decyzję o zwołaniu sesji nadzwyczajnych tego organu podejmuje Stała Rada za zgodą przynajmniej 2/3 państw członkowskich.

Sekretariat Generalny jest organem administracyjnym zarządzającym organizacją. Na jego czele stoi sekretarz generalny, który reprezentuje organizację w stosunkach zewnętrznych. Obecnie tę funkcję sprawuje Urugwajczyk, Luis Almagro. W dotychczasowej praktyce OPA przyjęło się, że sekretarzami generalnymi OPA zostają niemal wyłącznie osoby pochodzące z Ameryki Łacińskiej.

Każde państwo członkowskie może skierować prośbę do Stałej Rady o odbycie spotkania konsultacyjnego na szczepku ministrów spraw zagranicznych. Stała Rada podejmuje w tej sprawie decyzję absolutną większością głosów. Przewodniczący Stałej Rady ma prawo do zwołania spotkania konsultacyjnego w stwierdzeniu faktu agresji, wobec któregoś z państw członkowskich.

Stała Rada OPEC ponosi odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Ogólnym OPEC. W jej skład wchodzi reprezentanci poszczególnych państw członkowskich OPEC. Są oni ambasadorami swoich państw przy OPEC. Podlega jej Doradczy Komitet Obrony, w skład którego wchodzi naczelni dowódcy sił zbrojnych państw członkowskich OPEC. Ów organ zbiera się, gdy zaistnieje taka potrzeba wynikająca np. z napaści na jedno z państw OPEC. Podobnie jak Sekretariat Główny jej siedziba znajduje się w stolicy USA.

W ramach OPEC funkcjonuje też Sekretariat ds. Międzywymiarowego Bezpieczeństwa. Celem tego organu jest ocenianie, zapobieganie i adekwatne odpowiadanie na szeroko rozumiane zagrożenia dla bezpieczeństwa państw obu Ameryk. Organ ten ma ułatwiać i wspierać współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa między państwami OPEC. Sekretariatowi ds. Międzywymiarowego Bezpieczeństwa podlegają następujące instytucje:

- Sekretariat Wykonawczy Międzyamerykańskiej Komisji ds. Nadużyć Narkotykowych;
- Sekretariat Międzyamerykańskiego Komitetu przeciwko Terroryzmowi;
- Wydział Bezpieczeństwa Publicznego;
- Wydział ds. Walki z Transgraniczną Przestępczością Zoorganizowaną (*Secretariat for Multidimensional Security*).

### **Przykłady działań OPA w zakresie bezpieczeństwa regionalnego**

W dotychczasowej historii OPA nie może pochwalić się szczególnie licznymi sukcesami na polu zapewniania bezpieczeństwa w regionie, a to z tego względu, że w obu Amerykach stosunkowo niewiele jest międzypaństwowych konfliktów zbrojnych, w porównaniu do targanych wojnami Afryki czy Azji. W Ameryce Łacińskiej zdecydowanie przeważają konflikty zbroj-



ne wewnętrzne, które w skrajnych przypadkach potrafią trwać z różną intensywnością przez całe dekady (jak np. w Kolumbii). Dużym problemem w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej jest także działalność potężnych i wpływowych transgranicznych grup przestępczych, szczególnie gangów i karteli narkotykowych. Nielegalna produkcja, handel i przemysł narkotyków (zwłaszcza kokainy) jest sporym utrapieniem przede wszystkim dla Kolumbii, Peru i Boliwii. W ostatnich latach działalność gangów narkotykowych stała się także olbrzymim problemem dla Meksyku, w którym sytuacja pod tym względem zdecydowanie się pogorszyła.

OPA względnie skutecznie interweniowała w konfliktach Salwadoru z Hondurasem w 1969 r., który przeszedł do historii pod nazwą wojny futbolowej lub wojny stu godzin, oraz Peru z Ekwadorem o prawo do pasma górskiego Cordillera del Cóndor, który ciągnął się przez lat 80. Nadto OPA przyczyniła się do upadku dyktatury Anastasio Somozy Debayle w Nikaragui, w 1979 roku [Bloom 2008: 38]. Poza tymi skromnymi sukcesami, OPA ponosiła też liczne porażki. Przede wszystkim nie udało jej się powstrzymać licznych – niekiedy dość agresywnych – przewrotów wojskowych, puczów i zamachów stanu, które przez wiele lat (zwłaszcza w dobie zimnej wojny) trapiły Amerykę Łacińską. Być może wynikało to z faktu, że duża część tych zamachów inspirowana była bezpośrednio przez różne administracje amerykańskie z Waszyngtonu. Przykładowo, obalenie co prawda komunizującego, niemniej jednak wybranego w sposób demokratyczny prezydenta Chile – Salvadora Allende i wyniesienie do władzy brutalnego dyktatora Augusto Pinocheta, w 1973 r., miało miejsce z walnym udziałem tajnych służb Stanów Zjednoczonych. OPA nie była też w stanie zapobiec jawnemu naruszeniu suwerenności swoich państw członkowskich przez inne państwo członkowskie OPA – USA, jak to miało miejsce chociażby w 1986 r., gdy wojska amerykańskie na rozkaz prezydenta Ronalda Reagana przeprowadziły zbrojną interwencję w Grenadzie [Bloom 2008: 38]. Także w konfliktach wewnętrznych sukcesy OPA są dość umiarkowane. Niekiedy organizacja miała trudności nawet z zapewnieniem bezpieczeństwa dla jej własnych wysłanników, nie mówiąc już o mieszkańcach targanych wojnami domowymi krajów obu Ameryk. Tak było m.in. w 2007 r. w Kolumbii, kiedy to obserwatorom OPA, mającym nadzorować proces demobilizacji paramilitarnych antyrządowych bojówek, grożono śmiercią [Bloom 2008: 82]. Ciekawym przypadkiem jest brytyjsko-argentyński konflikt o Falklandy/Malwiny z 1982 r., który przerodził się w otwartą wojnę. Państwa OPA wyraźnie się podzieliły na te sympatyzujące z Wielką Brytanią (USA, Kanada i Chile) oraz te sympatyzujące z Argentyną (olbrzymia większość państw Ameryki Łacińskiej). Samo Chile, nie chcąc narazić się pozostałym państwom Ameryki Łacińskiej, oficjalnie deklarowało neutralność, jednakże skrycie wspierało

Wielką Brytanię (*Ameryka Łacińska wobec wojny falklandzkiej*). Z powodu takiej różnicy zdań wewnątrz organizacji, OPA nie była w stanie pozytywnie wpłynąć na rozwiązanie tego konfliktu.

Większe sukcesy organizacja odniosła w sferze krzewienia demokracji w obu Amerykach, co pośrednio wzmacnia bezpieczeństwo całego olbrzymiego, rozciągającego się od Przylądka Barrow po Ziemię Ognistą, regionu. Czasami OPA skutecznie występowała przeciw dyktatorom w regionie. Na przykład w 1993 r. w dużej mierze to dzięki zabiegom OPA ówczesnemu prezydentowi Gwatemali, Jorge Serrão, nie udało się przejąć władzę dyktatorską [Bloom 2008: 108]. Pozytywnie na bezpieczeństwo regionie z pewnością wpłynęły pewne inicjatywy OPA z zakresu prawa międzynarodowego. W 1948 r. członkowie OPA zawarli Międzyamerykański Traktat o Pokojowym Rozwiązywaniu Sporów, zwany także Paktem z Bogoty, w którym całkowicie wyrzekały się prawa do używania siły we wzajemnych stosunkach. Traktat bardzo szczegółowo wymieniał środki i sposoby rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych, do których sygnatariusze paktu zobowiązywali się uciekać w razie pojawienia się takowych sporów i konfliktów w ich wzajemnych relacjach [Kuźniak, Marcinko 2013: 139].

### **Denuklearyzacja Ameryki Łacińskiej**

Pod auspicjami OPA w 1967 r. szereg państw Ameryki Łacińskiej podpisał Traktat ws. zakazu broni jądrowej w Ameryce Łacińskiej – wszedł on w życie w roku 1968. Z racji tego, że ową umowę międzynarodową zawarto w mieście Tlatelolco, bywa ona czasami określana mianem traktatu z Tlatelolco. Pakt ów odgrywa bardzo ważką rolę w regionalnym systemie bezpieczeństwa, tworząc w Ameryce Łacińskiej strefę bezatomową. Traktat dopuszcza użycie energii jądrowej w celach pokojowych, czyli np. budowania elektrowni nuklearnych, natomiast całkowicie zabrania produkowania i przechowywania głowic jądrowych [Gawrycki 2005: 133–134]. Traktat z Tlatelolco był pierwszym porozumieniem międzynarodowym ustanawiającym jakiś region świata strefą bezatomową, przeto stał się modelową umową, na której wzorowano się przy późniejszych podobnych inicjatywach w innych częściach kuli ziemskiej. Traktatu z Tlatelolco nie podpisała Kuba, Argentyna podpisała, lecz nie ratyfikowała, natomiast Chile i Brazylia w wyniku zastosowania pewnych kruczków prawnych (w odróżnieniu od innych państw-sygnatariuszy nie zrezygnowały z wymogów art. 28 § 1 określających warunki wejścia w życie traktatu) nie zostały objęte postanowieniami traktatu, mimo jego uprzedniego podpisania i ratyfikowania [Gawrycki 2005: 134–135]. Ostatecznie postanowienia traktatu rozciągnięte zostały na Brazylię, Argentynę i Chile dopiero w 1994 r., Kuba podpisała traktat w 1995 r., a ratyfikowała w 2002 roku [Gawrycki 2005: 136].

Traktat z Tlatelolco jest o tyle ważny, że w przeszłości dwa państwa regionu – Brazylia i Argentyna – prowadziły własne programy nuklearne z zamiśnem wejścia w posiadanie głowic jądrowych. Argentyński program nuklearny był szczególnie mocno zaawansowany w okresie dyktatury wojskowej gen. Jorge Videli, w latach 1976–83. Jakkolwiek rządzący wówczas wojskowi konsekwentnie przekonywali, że argentyński program nuklearny ma wyłącznie pokojowe cele, to jednak społeczeństwo światowa nie dowierzała tym zapewnieniom [Gawrycki 2005: 139–140]. Zarówno Brasilia, jak i Bueanos Aires nieufnie podchodziły wówczas do siebie nawzajem, tak że program nuklearny jednego państwa pobudzał i przyspieszał program nuklearny państwa drugiego, stanowiąc samonapędzający się proces.

W 1991 r. Brazylia i Argentyna zawarły porozumienie o wykorzystaniu energii atomowej (inaczej porozumienie z Guadalajary), na mocy którego wspólnie powołały do życia Brazylijsko-Argentyńską Agencję ds. Nadzoru i Kontroli Materiałów Nuklearnych (*The Creation of ABACC*). Ostatecznie kres programom nuklearnym obu państw położyło porozumienie zawarte w 1991 r. między Brazylią, Argentyną, Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (MAEA) oraz wspomnianą już Brazylijsko-Argentyńską Agencją ds. Nadzoru i Kontroli Materiałów Nuklearnych. Owo porozumienie zezwalało inspektorom MAEA na przeprowadzanie inspekcji i kontroli obiektów związanych z infrastrukturą nuklearną na terenie Brazylii i Argentyny [Gawrycki 2005: 141].

## 14.2. Międzynarodowe instytucje bezpieczeństwa w Afryce

Jednym z kluczowych czynników determinujących marginalizację kontynentu afrykańskiego na arenie międzynarodowej jest brak stabilności, wynikający z narastających lokalnych sprzeczności, antagonizmów i sytuacji kryzysowych. Wpływ na proces kształtowania i ewolucji afrykańskiego systemu bezpieczeństwa miały: rozwój koncepcji regionalnych mechanizmów współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, pojawiające się nowe zagrożenia i związane z tym potrzeby państw afrykańskich, transformacja ładu międzynarodowego, a także rola i interesy mocarstw w odniesieniu do Afryki [szerzej: Lizak 2012: 451–463].

Kształtowaniu mechanizmów współpracy na rzecz pokoju i bezpieczeństwa towarzyszyło rodzące się poczucie regionalnej tożsamości, mające swój wyraz w ideologii panafrykanizmu i narodowowyzwoleńczych idei jedności krajów afrykańskich. Zapoczątkowało go utworzenie w 1963 r. Organizacji Jedności Afrykańskiej, zastąpionej w 2002 r. przez Unię Afrykańską. Jej rozwój świadczy o stopniowym rozbudzaniu wśród państw

afrykańskich świadomości znaczenia stabilizacji dla rozwoju regionalnego systemu międzynarodowego.

Niska stabilność regionalnego systemu międzynarodowego jest rezultatem istnienia wielu negatywnych zjawisk i procesów, będących dziedzictwem epoki kolonializmu oraz problemów państw afrykańskich z zachowaniem dobrze funkcjonujących i efektywnych systemów politycznych, m.in.: słabości instytucji państwowych, zróżnicowanych etnicznie, rasowo i kulturowo społeczeństw, sztucznych granic, rywalizacji o dostęp do pożądaných dóbr. Czynniki te rodzą zarówno gwałtowne konflikty (w większości o charakterze wojen domowych), jak i migracje ekonomiczne oraz uchodźcze.

Mimo że większość problemów związanych z bezpieczeństwem Afryki koncentruje się na regionalnych kwestiach, zwraca się uwagę na wpływ rosnącej rywalizacji mocarstw o dostęp do surowców naturalnych na tym kontynencie. Kluczowym wyzwaniem dla Afryki są państwa znajdujące się na skraju upadku. Słabość instytucji państwowych utrudnia możliwości podejmowania dialogu, a także ogranicza skuteczność działań z zewnątrz, zazwyczaj są one dotknięte zbrojnym konfliktem pomiędzy uzbrojonymi grupami, wykorzystującymi religijne, bądź etniczne tożsamości do mobilizacji. Słabość narodowych granic i znaczne powierzchnie państwa pozwalają rebelianckim ugrupowaniom, jak Armia Bożego Oporu (Lord's Resistance Army), na prowadzenie ponadgranicznej aktywności i zawierania regionalnych, a nawet międzynarodowych sojuszy. Niestabilność determinuje korzystne uwarunkowania w przypadku takich regionów, jak Sahel do stworzenia bezpiecznych przystani dla rebeliantów i sieci zorganizowanej przestępczości. Przywrócenie stabilności z tych regionach stanowi kompleksowe wyzwanie, z uwagi na bardzo powiązane uwarunkowania konfliktów i współzależne źródła przemocy. W przypadku Afryki Zachodniej zorganizowana przestępczość, handel ludźmi i narkotykami, kradzież ropy oraz międzynarodowy dżihadyzm wzajemnie się uzupełniają i destabilizują region.

Zakończenie zimnej wojny stało się impulsem do ogarnięcia Afryki „wiatrem demokratycznych przemian” i zapoczątkowało obywatelskie ruchy protestacyjne, które wstrząsnęły podstawami autokratycznych systemów. Mimo to stosunkowo stabilne demokracje ukształtowały się jedynie w 14 państwach, m.in. w Beninie, Botswanie, Ghanie, Kenii i Zambii. Indeks demokracji, opracowywany przez Economist Intelligence Unit w 2015 r., mianem „pełnej demokracji” określa tylko jeden kraj afrykański (Mauritius). W większości państwa afrykańskie to autokratyczno-demokratyczne systemy mieszane (tzw. „reżimy hybrydowe” (12 państw Afryki Subsaharyjskiej)), charakteryzujące się mniejszym lub większym stopniem zachowania swobód obywatelskich, partycypacji politycznej i niestabilną państwowością. Ponad połowa krajów Afryki Subsaharyjskiej (23) to systemy autory-

tarne [EIU Democracy Index 2015: 23]. Wśród głównych źródeł słabości demokracji w krajach afrykańskich wymienia się m.in.: nieprawidłowości w procesie wyborczym, nieefektywną administrację rządową, wysoki poziom korupcji, ubóstwo, niski poziom edukacji, represyjność reżimu [EIU Democracy Index 2015: 40]. Zapoczątkowana z końcem 2010 r. Arabska Wiosna jedynie w Tunezji zaowocowała w 2014 r. systemem „wadliwej demokracji”, Egipt powrócił do rządów autorytarnych, a wiele państw regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, zwłaszcza Libia i Syria, ogarnęła wojna domowa [Globale Trends 2015: 36].

Afryka Subsaharyjska to region w największym stopniu borykający się z problemem braku stabilności, z 28 państwami niestabilnymi [Aspekte der Fragilität 2015: 33]. W rankingu państw upadłych amerykańskiego Fund for Peace w pierwszej dziesiątce krajów dotkniętych upadłością w 2015 r. znalazło się siedem państw Afryki Subsaharyjskiej (kolejno: Sudan Południowy, Somalia, Republika Środkowej Afryki, Sudan, Demokratyczna Republika Konga, Czad, Gwinea) [Fragile States Index 2015: 7]. Ekstremalnie, bądź wysoko niestabilne państwa Afryki Subsaharyjskiej są jednocześnie w największym stopniu dotknięte wieloletnimi konfliktami zbrojnymi (m.in. DR Kongo, Mali, Somalia, Sudan, Południowy Sudan, Republika Środkowej Afryki).

W 2015 r. 9 spośród 19 konfliktów sklasyfikowanych przez Instytut Badań nad Konfliktami Międzynarodowymi w Heidelbergu, jako wojny, miało miejsce w krajach Afryki Subsaharyjskiej: m.in. trwająca już 14 lat wojna domowa w Darfurze/Sudan, Somalii, Kenii, Republice Środkowej Afryki, ataki terrorystycznego islamskiego ugrupowania Boko Haram na tereny położone nad jeziorem Czad (podzielone między Nigerię, Niger, Kamerun i Czad), Nigerii [Conflict Barometer 2015: 13].

Biorąc pod uwagę liczebność konfliktów w 2015 r. Afryka Subsaharyjska była drugim, po Azji i Oceanii (126), regionem z największą ich liczbą (97), przy czym liczba gwałtownych konfliktów wzrosła z 17 do 20 [Conflict Barometer 2015: 14]. Podłożem konfliktów w Afryce Subsaharyjskiej były: kwestie systemowe i ideologiczne (dot. zmiany systemu, konflikty na tle różnic ideologicznych), następnie związane z narodowymi aspiracjami potęgowymi i strefą wpływów, o podłożu surowcowym, dążenie do dominacji nad określonym terytorium lub ludnością, dążenie do autonomii lub secesji, [Conflict Barometer 2015: 16].

Konflikty na tle religijnym, etnicznym, granicznym, społecznym, a także wojny domowe i ludobójstwo są stałym elementem politycznego krajobrazu Afryki. Często konflikty etniczne czy religijne przeradzają się w wojny domowe, jak na przykład w Zairze, Sudanie, Burundi, Rwandzie, Liberii, Ugandzie, Lesoto; konflikty między rządem a rebeliantami w Sierra Leone, Wybrzeżu Kości Słoniowej i Gwinei-Bissau; konflikty graniczne (pomiędzy

Etiopią i Erytreą, Nigerią i Kamerunem); ludobójstwo w Somalii. W okresie od 1990 do 1997 r. 14 z 16 wojen toczonych w Afryce miało charakter międzypaństwowy, a w 1992 r. na kontynencie afrykańskim toczyło się 46,7% wszystkich prowadzonych na świecie wojen domowych [Oguonu, Ezeibe 2014: 325].

Wyzwanie związane z zarządzaniem i rozwiązywaniem konfliktów w Afryce jest niezwykle trudne i skomplikowane. Teoretyczne ramy przewidywania konfliktów opierają się na następujących zasadach: sprawiedliwości, pokoju, bezpieczeństwa i stabilności systemów politycznych. Do czynników determinujących małą efektywność regionalnych instytucji bezpieczeństwa w Afryce W. Lizak zalicza:

- istniejące podziały polityczno-ideologiczne, determinujące zdolność do współpracy w ramach całego kontynentu;
- brak doświadczenia w umiejętnym reagowaniu w sytuacjach kryzysowych;
- deficyt środków materialnych, pozwalających na przeprowadzenie skomplikowanych i kosztownych przedsięwzięć [Lizak 2012: 463–466].

Powstała w 2002 r. Unia Afrykańska jest drugą próbą integracji kontynentu afrykańskiego przez jego państwa. Pierwszą było utworzenie w 1963 r. wspomnianej wyżej Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA). Była ona konsekwencją procesu dekolonizacji i odzwierciedlała jego zasadnicze cele: przede wszystkim gwarantować miała niezależność państw członkowskich i nienaruszalność ich granic, również tych będących spuścizną kolonializmu. OJA skutecznie stawiała opór wszelkim próbom secesji w regionie, uznając w 1993 r., po trzydziestoletniej wojnie niepodległościowej, jedynie Erytreę za niepodległe państwo. Zasada nieinterwencji/nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw w praktyce oznaczała bezkrytyczny stosunek do zamachów stanu i pasywność wobec przypadków ciężkiego łamania praw człowieka w państwach członkowskich. Mimo wad pozytywnie należy ocenić zaangażowanie OJA w procesie dekolonizacji Afryki, a także w walkę z apartheidem w Republice Południowej Afryki. Pragmatyzm i elastyczność w dążeniu do wyznaczonych celów pozwolił na zjednoczenie wokół nich większości jej 51 państw członkowskich. Organizacja ideologicznie i dyplomatycznie wspierała afrykańskie ruchy wolnościowe na płaszczyźnie wielostronnej. Afrykańskie rządy zainicjowały podjęcie przez ONZ rezolucji potępiającej reżimy Rodezji (obecna Zimbabwe) i Południowej Afryki, których konsekwencją była izolacja polityczna i sankcje gospodarcze wobec rządzonych przez białą mniejszość reżimów (były to pierwsze tego rodzaju sankcje ONZ). Podobnie OJA potępiła reżimy Namibii, Angoli i Mozambiku [African Union at Ten: Problems, Progress and Prospects 2012: 6–7; szerzej: Lizak 2012: 191–236].



Wraz z końcem zimnej wojny nasiliły się wewnętrzne konflikty na kontynencie afrykańskim. Ludobójstwo w Rwandzie, w 1994 r., pociągnęło za sobą ok. 800 tys. ofiar. Wprawdzie OJA ustanawiała własne misje obserwacyjne i rozjemcze, jednakże nie udało jej się stać zdolnym do działania aktorem politycznym. ONZ czasem ignorował swoją odpowiedzialność za utrzymanie pokoju w regionie, z kolei OJA nie posiadała wystarczających zdolności i zasobów do prowadzenia operacji pokojowych.

O słabości OJA decydowały dwie istotne wady jej instytucjonalnych mechanizmów kształtowania pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Po pierwsze, Karta OJA wyposażała w ograniczone uprawnienia wykonawcze i administracyjne organy organizacji. Decyzje Zgromadzenia Szefów Państw i Rządów, określonego w statucie jako „najwyższy organ Organizacji”, nie były prawnie wiążące dla jej członków. W rezultacie było ono swoistym forum do omawiania bieżących kwestii bez efektywnych mechanizmów implementacyjnych. Po drugie, Komisja Mediacji, Koncyliacji i Arbitrażu, powołana do życia jako dyplomatyczny instrument rozwiązywania sytuacji konfliktowych, nie była organem wymiaru sprawiedliwości i nie miała prawa zastosowania sankcji. Słabość organizacyjną pogłębiało nieuiszczanie obowiązkowych składek członkowskich przez liczne państwa członkowskie.

Tym samym, po powstaniu OJA w 1963 r., mechanizm pokojowego rozwiązywania sporów w Afryce pozostawał w dużym stopniu nieefektywny. Ambitne aspiracje ukształtowania *Pax Africana* osłabiały ponadto liczne „wojny zastępcze” (ang. *proxy wars*) prowadzone przez mocarstwa (USA, ZSRR) w Afryce, jak również wszechobecny i często szkodliwy wpływ Francji na kontynencie [African Union at Ten: Problems, Progress and Prospects 2012: 7].

Z końcem lat 90. rozpoczęła się w Afryce żywa dyskusja na temat przyszłości kontynentu, któremu groziła marginalizacja w obliczu procesów globalizacyjnych.

W 2002 roku, na fali optymistycznej wizji przyszłości Afryki, pod egidą przywódców afrykańskich Południowej Afryki – Thabo Mbeki, Nigerii – Olusegun Obasanjo, Senegalu – Abdoulaye Wade i Algerii – Abdelaziz Bouteflika, ukształtowała się wizja samodzielnego, niezależnego od zewnętrznych donatorów, rozwoju i integracji kontynentu. Jej owocem było ustanowienie w lipcu 2002 r. w południowoafrykańskim Durbanie, Unii Afrykańskiej oraz powołanie – w 2001 r. w Abuja, stolicy Nigerii, Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (New Partnership for Africa's Development, NEPAD). Jednocześnie rozwiązana została OJA, której kompetencje, majątek i siedzibę przejęła nowo utworzona UA. Forsowana przez cieszącego się wówczas szacunkiem prezydenta Libii Mu'ammara al-Kaddafi'ego, UA wspierała ideę utworzenia „Stanów Zjednoczonych Afryki”, postulując polityczną i ekono-



miczną integrację pomiędzy 53 państwami członkowskimi. Jednakże większość członków nie podzieliła federalistycznej wizji Kaddafi'ego, optując za stopniowym budowaniem kontynentalnej jedności, wzmacniając subregionalne organizacje w Południowej, Wschodniej, Zachodniej, Środkowej i Północnej Afryki. Członkami UA są wszystkie państwa afrykańskie (55). Maroko, które w 1984 r. wystąpiło z OJA w konsekwencji uznania przez nią Sahary Zachodniej za obszar autonomiczny, z końcem stycznia 2017 r. ponownie zostało przyjęte w poczet członków jej następczyni - UA [African Union at Ten: Problems, Progress and Prospects 2012: 8; [www.bbc.com/news](http://www.bbc.com/news), 30.01.2017].

Unia Afrykańska różni się od swojej poprzedniczki pod względem celów, zasad, jak i instytucji. Katalog celów, sformułowany w art. 3 umowy założycielskiej, jest rozległy i obejmuje społeczno-ekonomiczną integrację, zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa oraz polityczną reprezentację interesów Afryki w zglobalizowanym świecie. O ile cele rozwoju politycznego nie były nowe i w zasadzie pozostawały tylko na papierze, o tyle kwestie dotyczące obszaru bezpieczeństwa były rewolucyjne. Bezpieczeństwo i stabilność zaczęto od tej pory traktować jako konieczną przesłankę/warunek dla rozwoju, ponieważ konflikty postrzegano jak „podstawowy hamulec rozwoju społeczno-ekonomicznego”. Artykuł 4 (g) potwierdza wprowadzenie tradycyjną zasadę nieingerencji, jednak kolejny podpunkt tego artykułu (4h) przyznaje Unii prawo do interwencji, również bez zgody dotkniętego państwa, w przypadku przestępstw wojennych, ludobójstwa i przestępstw przeciwko ludzkości. Tym samym pozwala on na uchylenie zasady suwerenności, wysoko cenionej przez państwa afrykańskie z uwagi na ich kolonialne korzenie. W przypadku braku konsensusu Zgromadzenie afrykańskich szefów państw i rządów, większością kwalifikowaną 2/3 głosów, decyduje o sankcjach oraz możliwej wojskowej interwencji. W 2004 r. prawo do interwencji rozszerzone zostało na przypadki, w których porządek państwa może zostać zaburzony, np. w wyniku puczu wojskowego [Lizak 2012: 256–270].

Celem UA jest promocja jedności i solidarności państw afrykańskich, koordynacja i wzmacnianie ich współpracy i wysiłków w celu zapewnienia lepszych warunków życia na kontynencie liczącym 800 mln mieszkańców, obrona ich suwerenności, terytorialnej integralności i niezależności, zlikwidowanie wszelkich form kolonializmu w Afryce, promocja współpracy międzynarodowej, w oparciu o Kartę Narodów Zjednoczonych i Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 r., koordynacja i harmonizacja narodowych polityk w sferze gospodarki, edukacji, badań naukowych, kultury, zdrowia, opieki społecznej, technicznej i obrony. UA zmierza do stymulowania rozwoju, eliminacji ubóstwa i włączenia Afryki go globalnej gospodar-

ki. Kolejnym celem jest utworzenie Afrykańskiego Wspólnego/Jednolitego Rynku do 2028 r. W styczniu 2005 r. państwa UA zawarły Traktat o nie-agresji i wspólnej obronie, który na rzecz umacniania regionalnego pokoju i bezpieczeństwa, zobowiązuje je m.in. do udzielania wzajemnej pomocy w przypadku zagrożeń oraz stworzenia Wspólnej Afrykańskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Strukturę instytucjonalną UA określa art. 5 aktu założycielskiego. Jest ona bardziej kompleksowa od swojej poprzedniczki i wzorowana na Unii Europejskiej [szerzej: Lizak 2012: 271–289]. Tworzą ją m.in.:

- Zgromadzenie szefów państw i rządów, jako najwyższy organ wykonawczy UA. Decyzje podejmowane są kwalifikowaną większością 2/3 głosów (a w przypadku kwestii proceduralnych wystarczy zwykła większość głosów, przypomina Radę Europejską z tą różnicą, że podejmuje ona decyzje jednomyślnie).
- Rada Wykonawcza z reguły składa się z ministrów spraw zagranicznych, analogicznie do składu Rady UE. Jej decyzje zapadają zasadniczo większością 2/3 głosów. Wypełnia zalecenia Zgromadzenia w obszarze doradztwa konfliktowego.
- Komisja koordynuje pracę UA i przygotowuje jej spotkania. W skład Komisji wchodzi przewodniczący, jego zastępca i ośmiu komisarzy. Jej najważniejszą funkcją jest implementacja decyzji organów UA. Nie może przyjmować ona zaleceń od rządów. Przewodniczący reprezentuje UA na zewnątrz. Nie sprecyzowano jednak, czy komisja powinna samodzielnie, jak jej unijny wzorzec, zarządzać poszczególnymi politykami.
- Komitet Stałych Przedstawicieli tworzą przedstawiciele dyplomatyczni państw członkowskich, akredytowani w Addis Abbie. Przygotowuje on posiedzenia Rady Wykonawczej i stanowi poziom roboczy.
- Parlament Panafrkański (PAP), ustanowiony w 2004 r. jako organ mający zapewnić reprezentację społeczeństw państw afrykańskich w procesie promocji demokratycznych rządów, wciąż nie posiada pełnych uprawnień legislacyjnych. Posłowie nie są wybierani bezpośrednio, każde państwo członkowskie deleguje 5 przedstawicieli z parlamentów narodowych. PAP pozostaje przede wszystkim forum dyskusyjnym, którego liczne rezolucje nie są egzekwowane przez rządy państw członkowskich.
- Afrykański Trybunał Praw Człowieka (African Court on Human and Peoples' Rights ACHPR) stoi na straży praw zdefiniowanych w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów (African Charta on Human and Peoples' Rights), składa się z 11 sędziów wybranych przez Zgromadzenie z listy zgłoszonej przez państwa. Skargę obok państw oraz Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów, wnieść mogą również organizacje pozarządowe i jednostki. Do tej pory 26 państw podpisało odpowiedni

protokół i tym samym uznało jurysdykcję Trybunału. W 2008 r. Zgromadzenie UA podjęło decyzję o jego połączeniu Afrykańskim Trybunałem Sprawiedliwości i utworzeniu jednego organu sądowego – Afrykańskiego Trybunału Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

- Rada Gospodarcza, Społeczna i Kulturalna (ECOSOCC) gromadzi 150 członków, podobnie jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny UE; stanowi reprezentację różnych grup społecznych i zawodowych, w tym także przedstawicieli diaspory afrykańskiej. Jest organem doradczym.
- Rada Pokoju i Bezpieczeństwa (PSC) jest głównym organem decyzyjnym, mającym na celu zapobieganie, opanowywanie i rozwiązywanie konfliktów. W jej skład wchodzi piętnaście państw, wybieranych przez Zgromadzenie za zasadzie regionalnych proporcji i rotacji (5 członków wybiera się na 3-letnią, a 10 członków na 2-letnią kadencję). Realizuje ona swoje zadania we współpracy z ONZ i organizacjami subregionalnymi. Rekomenduje Zgromadzeniu podjęcie odpowiednich środków w sytuacji popełnienia zbrodni wojennych, ludobójstwa oraz zbrodni przeciwko ludzkości; wspiera inicjatywy wojskowe (włącznie z planowaną wielonarodową grupą bojową liczącą 15 tys. osób, do której mają dość regionalne jednostki liczące od 3000 do 5000 osób).

Trudności w funkcjonowaniu ustanowionych instytucji wynikają z niedostatecznych środków ich finansowania, wiele państw nie uiszcza składek członkowskich. Budżet UA stanowią w dużej części Afryka Południowa, Nigeria, Libia i Algieria. Budowa instytucji przebiega wolniej niż planowano również dlatego, że nie wszystkie państwa podpisały czy ratyfikowały wymagane do poszczególnych organów protokoły akcesyjne.

Obok braków środków zdolność UA w dużym stopniu ogranicza heterogeny skład członkowski, paraliżujący zdolność do zawierania trwałych kompromisów. W odróżnieniu do UE, określanej jako klub państw demokratycznych, w UA są zarówno dyktatury, autokracje, jak i demokracje, co komplikuje wspólne podejmowanie decyzji w kwestiach łamania praw człowieka lub występków przeciwko zasadom demokratycznym. Liczni deputowani PAP pochodzą z niedemokratycznych wyborów. Również otwartą kwestią jest to, w jakim stopniu decyzje, które zapadają większością 2/3 głosów, mają rzeczywiście polityczne konsekwencje, ponieważ tylko niewiele państw jest w stanie przeprowadzić szeroko zakrojone operacje wojskowe.

Polityczne i strukturalne ramy Unii dla prewencji i rozwiązania konfliktów na kontynencie tworzy Afrykańska Architektura na rzecz Pokoju i Bezpieczeństwa (African Peace and Security Architecture, APSA; zob. ryc. 6). Konstytuują ją dwa komponenty: Wspólna Afrykańska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (Common African Defence and Security Policy, CADSP) i wspomniana wyżej Rada Pokoju i Bezpieczeństwa (Peace and Security Council, PSC).

Pierwsza z nich ustanowiona została przez szefów państw i rządów krajów członkowskich UA, w lutym 2004 r. Jest ona podstawowym dokumentem architektury bezpieczeństwa i pokoju, i pozwolić ma na skuteczną reakcję na wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia. Wspólna Afrykańska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony opiera się na zasadzie niepodzielności bezpieczeństwa: każda groźba lub agresja na kraj, zarówno wewnątrz Afryki, jak i z zewnątrz – postrzegane jest jako atak przeciwko wszystkim afrykańskim państwom oraz kontynentowi jako całości. Kluczową rolę w mechanizmie kryzysowego reagowania pełni Rada Pokoju i Bezpieczeństwa, jako najważniejszy organ polityczny UA. Przypomina Radę Bezpieczeństwa ONZ, jednakże nie ma tu stałych członków i przysługującego im prawa weta. Jej decyzje zapadają na zasadzie konsensusu, a w przypadku jego braku podejmowane są większością głosów, lub większością dwóch trzecich w kwestiach istotnej wagi. Rada koordynuje kwestie związane z bezpieczeństwem kontynentu i pełni funkcję wczesnego ostrzegania, by móc w ten sposób efektywnie reagować na sytuacje kryzysowe. Może wystąpić z wnioskiem do Zgromadzenia UA o interwencję w danym kraju członkowskim, a także – decyzją szefów państw i rządów – zalecić oraz wysłać misję pokojową. Ostatecznie Zgromadzenie UA decyduje o zastosowaniu sankcji i podjęciu interwencji. Prawo do interwencji UA jest jednakże sporne w prawie międzynarodowym, które pozostawia je wyłącznie w kompetencji Rady Bezpieczeństwa ONZ, jako jedyne organu legitymizującego użycie siły.

Za koordynację podjętych decyzji i ich wdrażanie, na poziomie regionalnym, odpowiedzialny jest Wydział ds. Pokoju i Bezpieczeństwa Komisji UA (Department for Peace and Security). Ponadto Radę Pokoju i Bezpieczeństwa wspiera Panel Mędrców (Panel of the Wise). W jego skład wchodzi pięć afrykańskich osobistości z różnych regionów pochodzenia. Jego obowiązkiem jest wspieranie organów UA w prowadzeniu akcji prewencyjnych oraz promowanie na wysokim szczeblu pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Afryce. W procesie tworzenia znajduje się Kontynentalny System Wczesnego Ostrzegania (Continental Early Warning System, CEWS), którego zadaniem jest informowanie o potencjalnych konfliktach i zagrożeniach, w oparciu o gromadzone oraz analizowane dane, a także współpraca z systemami wczesnego ostrzegania regionalnych organizacji gospodarczych. Ponadto Afrykańską Architekturę Bezpieczeństwa i Pokoju tworzą regionalne siły pokojowe (*African Standby Force*, ASF) oparte na pięciu regionalnych brygadach, które miały osiągnąć zdolność operacyjną w styczniu 2016 r., Wojskowy Komitet Sztabowy (Military Staff Committee, MSC) i Afrykański Fundusz Pokoju (APF), ustanowiony ze składek państw członkowskich i zewnętrznych donatorów. Jego celem jest wsparcie operacji na rzecz utrzymania pokoju prowadzonych przez kraje afrykańskie w Afryce oraz zdolności tworzonych w UA struktur

bezpieczeństwa. W ramach ASF UA rozwija siły szybkiego reagowania (RDC), które będą mogły być rozlokowane w przeciągu 14 dni w nagłych przypadkach zbrodni wojennych, ludobójstwa i poważnego naruszenia praw człowieka. Tworzą je grupy liczące 2 500 osób na każdą regionalną wspólnotę.

Ryc. 6. Afrykańska Architektura na rzecz Pokoju i Bezpieczeństwa – schemat organizacyjny



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Maasdorp 2010: 3.

Obecnie ASF składa się z 25 000 personelu: pięciu regionalnych, wielowymiarowych (wojsko, policja, personel cywilny) brygad, liczących 5 tysięcy każda. Brygady te pełnią dyżur w kraju swojego pochodzenia. Tworzą je 3 Regionalne Wspólnoty Gospodarcze (Regional Economic Communities, REC's) i dwa Regionalne Mechanizmy (RM's): Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (the Economic Community of West African States, ECOWAS), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (the Economic Community of Central African States, ECCAS), Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (the South African Development Community, SADC), Wschodnioafrykańskie Siły Szybkiego Reagowania (the Eastern African Standby Force, EASF) i Północnoafrykańskie Zdolności Regionalne (the North African Regional Capability, NARC). W ostatniej dekadzie UA wspierała 11 operacji pokojowych ONZ, będąc tym samym największym ich uczestnikiem (w 2013 ok. 35 tys. Afrykańczyków brało udział w misjach ONZ). Ponadto wszystkie operacje rozmieszczone do tej pory, m.in. w Mali

i Afryce Środkowoafrykańskiej, odzwierciedlają model ASF, w myśl którego UA współpracuje z regionem (odpowiednio ECOWAS and ECCAS) w planowaniu i realizacji misji [ISS Media Toolkit 2015: 2–3]

UA wypracowała kompleksowe podejście w zakresie budowy pokoju, które obejmuje: działania na rzecz pokoju, bezpieczeństwo i rozwój, a także eksponuje wagę narodowych wysiłków w procesie stabilizacji pokonfliktowej. Jej mandat zakłada koordynację wysiłków ośmiu głównych Regionalnych Wspólnot Gospodarczych (RECs), będących również częścią APSA – ECOWAS, SADC, Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju (the Intergovernmental Authority on Development, IGAD), ECCAS; Wspólnota Wschodnioafrykańska (the East African Community, EAC); Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (the Common Market for Eastern and Southern Africa COMESA); Unia Arabskiego Maghrebu (the Arab Maghreb Union, AMU); Wspólnota Państw Sahelu i Sahary (the Community of Sahel-Saharan States, CEN-SAD), a także zaangażowanie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

Podczas gdy UA odpowiedzialna jest za rozwój i koordynację polityki na poziomie kontynentalnym, organizacje regionalne mają za zadanie wdrażać podjęte decyzje na poziomie regionalnym. Każda z wspomnianych wyżej pięciu wspólnot rozwija swój własny system szybkiego reagowania oraz pełni kluczową rolę w budowie African Standby Force. Oprócz wkładu personalnego (brygady, liczące od 3 do 5 tys. osób) zobowiązane zostały przez UA do powołania kwatery głównej i strategicznych jednostek planowania. Brygady mogą być użyte jako część rozlokowanych na kontynencie sił zbrojnych również poza ich własnym regionem. Szkolenie i wyposażenie brygad ma odpowiadać normom ONZ. UA ze swojej strony jest odpowiedzialna za budowę kwatery głównej dla misji i ustanowienia odpowiedniego systemu komunikacji dla kierowania i koordynacji misji pokojowych. Architektura Pokoju i Bezpieczeństwa stanowi w teorii mocny fundament. Jej sukces będzie uzależniony od tego, czy UA i organizacjom regionalnym uda się wypełnić ambitną agendę [ISS Media Toolkit 2015].

Do tej pory zaledwie trzy (ECOWAS, SADC i IGAD) z Regionalnych Wspólnot Gospodarczych (REC) mogły zebrać doświadczenia w zakresie zwalczania konfliktów. Obok UA także ECOWAS i ECCAS wykazać się mogą długą tradycją w zakresie operacji pokojowych. Członkowie SADC mają obecnie rozmieszczone swoje siły w brygadach interwencyjnych (FIB, Force Intervention Brigade) w DR Kongo. Północnoafrykańskie Zdolności Regionalne (the North African Regional Capability) i Wschodnioafrykańskie Siły Szybkiego Reagowania (the Eastern African Standby Force), jednoczące członków IGAD i EAC postrzegane są jako dużo słabsze, mając na uwadze to, że IGAD pełnił nieznaczną rolę w operacjach pokojowych, a obecnie prowadzi misję w Południowym Sudanie [Van Der Lijn, Avezov 2015: 47].



Misje pokojowe UA (por. tabela 4), które miały miejsce w Burundi (2003–2004) i Darfurze (2004–2007) zostały później przejęte przez ONZ. Obecnie koszty ponad 90% wysiłków UA na rzecz pokoju i bezpieczeństwa pokrywane są przez zewnętrznych aktorów. Jednocześnie brak wpływu UA na zewnętrzne interwencje, prowadzone pod auspicjami ONZ i wynikające często z partykularnych interesów mocarstw, mogą pociągać za sobą niepożądane rezultaty [African Union at Ten: Problems, Progress and Prospects 2012: 1].

Tabela 4. Operacje pokojowe Unii Afrykańskiej (2007–2014)

Misja	Czas rozmieszczenia	Personel
<b>AMISOM (Somalia)</b>	Od stycznia 2007	22,126 służby mundurowe 70 personel cywilny
<b>UNAMID (Darfur)</b>	Od stycznia 2008	16,200 personel wojskowy; 4,690 policjanci 4,437 personel cywilny
<b>LRA-RTF</b>	Od listopada 2011	4,999 personel wojskowy, 1 policjant, 0 cywili
<b>AFSIMA (MALI)</b>	Styczeń 2013–czerwiec 2013	8,859 personel wojskowy, 590 policjantów, 173 personel cywilny
<b>MISCA (CAR)</b>	Grudzień 2013	4,975 personel wojskowy, 1,025 policjantów, 152 personel cywilny
<b>Razem 2013–2014</b>	UA (bez UNAMID)	40,419 personel wojskowy, 2,156 policjantów, 395 personel cywilny
	UA (razem z UNAMID)	56,629 personel wojskowy, 6,846 policjantów, 4,832 personel cywilny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.peaceau.org/uploads/apsta-peace-support-operations-pso-manual-development-projects-english-.pdf> [10.11.2016].

W 2015 r. ONZ zarządzał operacjami pokojowymi w Wybrzeżu Kości Słoniowej, Republice Środkowej Afryki, DR Kongo, Liberii, Mali, Sudanie i Sudanie Południowym (por. tabela 5). W uzupełnieniu do wspólnej misji UA–ONZ, ustanowionej w 2007 r. w Darfurze (UNAMID), UA prowadzi dwie własne misje zaaprobowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Misja Unii Afrykańskiej w Somalii (AMISOM), utworzona w 2007 r., z mandatem do „podejmowania wszystkich koniecznych środków, jakie są wymagane (...), w celu zredukowania zagrożenia stwarzanego przez al-Shabaab i inne uzbrojone grupy”, jak również do wsparcia Federalnego Rządu Somalii (Federal Government of Somalia, FGS) w przejmowaniu kontroli nad swoim terytorium. Ponadto AMISOM wspiera FGS w budowie państwowości i koordynacji pomocy humanitarnej. W Afryce Środkowej UA kieruje Regionalnymi Siłami do Walki z Armią Bożego Oporu (Regional Task Force for the Elimination the The Lord’s Resistance Army; RCI-LRA), wspieraną przez USA,



kontynuując prowadzone od trzech lat walki przeciwko uzbrojonej grupie. Unia Europejska prowadzi większość swoich operacji o charakterze cywilnym i wojskowym w Afryce, włącznie z misjami w Republice Środkowoafrykańskiej i Mali oraz dwoma misjami w Somalii. Dnia 19 stycznia 2015 r. Rada UE uruchomiła kolejną misję w RŚA, mającą na celu wsparcie lokalnych władz w przygotowaniu reformy sektora bezpieczeństwa pod kątem sił zbrojnych. 600 oficerów, w ramach misji EUCAP Sahel Mali i EUTM Mali, ma za zadanie wsparcie krajowej reformy sektora bezpieczeństwa i rządu w walce z terroryzmem oraz przestępczością. Cywilne misje UE obecne są w Mali, Nigrze, DR Kongo, z kolei wspólna misja nadzoruje operacje w Dżibuti, Somalii, Seszelach i Tanzanii [Conflict Barometer 2015: 23].

Tabela 5. Bieżące operacje pokojowe prowadzone/wspierane przez Departament Operacji Pokojowych (Department of Peacekeeping Operations, DPKO) ONZ w Afryce Subsaharyjskiej

Akronim misji	Nazwa misji	Data rozpoczęcia	Kraj
<b>MONUSCO</b>	Misja Stabilizacyjna Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Konga	2010	DR Kongo
<b>UNOCI</b>	Operacja Organizacji Narodów Zjednoczonych na Wybrzeżu Kości Słoniowej	2004	Wybrzeże Kości Słoniowej
<b>UNMIL</b>	Misja Narodów Zjednoczonych w Liberii	2003	Liberia
<b>MINUSMA</b>	Wielowymiarowa Zintegrowana Misja Stabilizacyjna w Mali	2013	Mali
<b>UNMISS</b>	Misja Narodów Zjednoczonych Republice Sudanu Południowego	2011	Sudan Południowy
<b>UNAMID</b>	Hybrydowa Operacja Unii Afrykańskiej i Narodów Zjednoczonych w Darfurze	2007	Sudan
<b>UNISFA</b>	Tymczasowe Siły Zbrojne ONZ w Abyei	2011	Sudan
<b>MINUSCA</b>	Zintegrowana Misja Stabilizacyjna NZ w Republice Środkowoafrykańskiej	2014	Republika Środkowoafrykańska
<b>MINURSO</b>	Misja Narodów Zjednoczonych na rzecz Referendum w Saharze Zachodniej	1991	Sahara Zachodnia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.un.org/en/peacekeeping> [1.12.2016].

Raport Instytutu SIPRI z 2015 r. podkreśla trzy główne problemy w afrykańskim dialogu nad zaangażowaniem UA i APSA w operacje pokojowe:

- po pierwsze relacje pomiędzy różnymi organami APSA i interpretacją oraz implementacją zasady subsydiarności (tam gdzie to możliwe podjęcie decyzji na co najmniej centralnym szczeblu, w ramach szerszej

struktury organizacyjnej)), prowadzą do konfliktów pomiędzy zaangażowanymi podmiotami;

- po drugie, kwestia legitymizacji zbrojnej interwencji i roli regionalnych hegemonów, którzy posiadając zdolności oraz wolę mogą wykorzystywać interwencję do realizacji swoich partykularnych interesów;
- po trzecie relacje z aktorami zewnętrznymi (UE, ONZ), mając na uwadze świadomość zewnętrznego militarnego zaangażowania wynikający z braku środków i zdolności podmiotów krajowych, eksponuje się wzmocnienie afrykańskiej odpowiedzialności [Van Der Lijn, Avezov 2015: 48].

Z jednej strony znajomość lokalnych uwarunkowań i jej status, jako afrykańskiej instytucji legitymuje działania UA na rzecz zarządzania konfliktowego, z drugiej strony są one ograniczane przez niewystarczające zasoby oraz potrzebę wyraźnego podziału działań pomiędzy REC's, UA i ONZ.

Inicjatywy, instytucje i programy UA, wraz z kluczowym program ekonomiczno-rozwojowym NEPAD, zależą/warunkują postępy wspomnianych ośmiu organizacji subregionalnych: ECOWAS; SADC, IGAD, ECCAS, EAC, COMESA, AMU, CEN-SAD. Mają one za zadanie doskonalenie demokratycznych rządów, rozwoju ekonomicznego i zarządzania kryzysami w swoich subregionach. Można mówić o postępie w budowie afrykańskiej architektury bezpieczeństwa i zarządzania. NEPAD zainicjował w 2003 r. Afrykański Mechanizm Wzajemnego Monitoringu (the African Peer Review Mechanism, APRM), choć posiada on wady, pozwala na ocenę podejmowanych wysiłków w zakresie wdrażania dobrych rządów i demokratycznych zasad. Kompleksowy program rozwoju rolnictwa w Afryce (2003) jest ważnym instrumentem wzmacniającym produkcję rolną i zarządzanie zasobami, jak również bezpieczeństwo żywnościowe.

Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki NEAPD (New Partnership for Africa's Development) powołano do życia w 2001 r. w Abuja, stolicy Nigerii. W 2002 przyjęty został jako program rozwoju UA. Celem NEPAD jest stworzenie, wspólnie z państwami donatorami, pomocy podstaw dla rozwoju kontynentu. Centralną rolę odgrywa realizacja zasady *good governance*. Myślą przewodnią programu jest założenie, że własne zasoby stanowią bazę sukcesów rozwoju i otwierają Afryce szansę na udział w globalizacji. Zasadniczą część dokumentu stanowi dobrowolny mechanizm kontroli stopnia osiągnięcia, przez państwa członkowskie, ekonomicznych i politycznych celów NEPAD – gospodarki rynkowej, demokracji i *good governance*. Państwa, które podpisały odpowiedni protokół African Peer Review Mechanism (APRM), podlegają kompleksowemu mechanizmowi kontroli, który zakłada między innymi wizytę komisji eksperckiej z państw afrykańskich i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Dotychczas 30 państw jest członkami APRM, ale jedynie Kenia, Ghana, Ruanda i Afryka Południowa przeszły jego

wszystkie fazy. To w jakim stopniu państwa zastosują się do zaleceń postępowania kontrolnego leży w ich gestii. Nie wprowadzono wiążących sankcji, jednakże donatorzy, m.in. UE, zapowiedzieli częściowe wsparcie dla państw, które przeprowadzą programy reform oparte na postępowaniu kontrolnym. UE zamierza w ten sposób aktywować, dotychczas ostrożnie realizowany, APRM. Nawet jeśli APRM nie wypełnił wysokich oczekiwań, w niektórych państwach (m.in. Ghanie) udało się zainicjować szeroką społeczną dyskusję na temat celów rozwojowych państwa i koniecznych reformach.

Zarówno UA, jak i NEPAD są wyrazem rewolucyjnych zmian w politycznym myśleniu Afryki i dążeniu do przejęcia samodzielnej odpowiedzialności za losy kontynentu. Jednakże należy wziąć pod uwagę dwa zastrzeżenia: po pierwsze, UA i NEPAD są projektami elit, nie do końca jeszcze zakotwiczonymi w społeczeństwie i dlatego też nie cieszą się szerokim poparciem. Drugą zasadniczą kwestią są poważne problemy w ich realizacji. UA i NEPAD są bardzo ambitnymi projektami słabych państw. Bez zewnętrznego wsparcia, chociażby UE, nie są one w stanie wypełniać wyznaczonych celów. Decydujące dla powodzenia projektów pozostaje wola, zaangażowanie i gotowość afrykańskich rządów do kompromisów oraz w razie konieczności ryzyko konfliktów. Dla zachowania wiarygodności nie powinny one, jak w przypadku katastrofalnego rozwoju w Zimbabwe, pozostawać pasywne.

Punktem wyjścia dla powstania licznych organizacji regionalnych Afryki Subsaharyjskiej był niedostateczny rozwój gospodarczy, szczególnie zła infrastruktura wielu nowo powstałych państw afrykańskich w momencie uzyskania niepodległości w latach 60. W międzyregionalnym porównaniu w Afryce funkcjonowało bardzo dużo państw z małymi rynkami wewnętrznymi, bądź bez dostępu do morza. Integrację gospodarczą, w pierwszej kolejności strefę wolnego handlu, z perspektywą stworzenia wspólnego rynku, wzorowanego na Wspólnotach Europejskich, postrzegano jako optymalną strategię pozwalającą na rozwój gospodarczy. W połowie lat 70. nie powiodły się wszystkie, bez wyjątku, kontynentalne eksperymenty regionalnej współpracy. Wspólnota Wschodnioafrykańska (EAC), powołana w 1967 r. jako ambitny afrykański projekt integracyjny Kenii, Tanzanii i Ugandy, upadła w 1977 r. z powodu politycznych i osobistych konfliktów pomiędzy zaangażowanymi krajami i ich rządzącymi. Podobnie jak inne regionalne organizacje afrykańskie EAC nie przyniosła swoim członkom żadnych gospodarczych korzyści. Liberalizacja handlu zagranicznego powiększyła w dużym stopniu gospodarczą nierównowagę, i w przypadku EAC Kenia wyciągnęła więcej korzyści z regionalnej współpracy niż pozostałe kraje partnerskie. Wprawdzie w 1975 r. doszła ambitna Wspólnota Gospodarcza Państw Zachodniej Afryki (ECOWAS), ale również ta, przez kolejne 15 lat, istniała faktycznie tylko na papierze.

Tabela 6. Wybrane instytucje regionalne w Afryce

		Rok powstania	Liczba członków
Afryka	Unia Afrykańska UA	2002	54
	Unia Arabskiego Maghrebu	1989	5
	Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA)	1994	19
	Wspólnota Państw Sahelu i Sahary CEN-SAD	1998	23
	Wspólnota Afryki Wschodniej EAC	1999	5
	Wspólnota Gospodarcza i Walutowa Afryki Środkowej CEMAC	1998	6
	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej ECOWAS	1975	15
	Międzyrządowa Władza na Rzecz Rozwoju IGAD	1996	8

Źródło: opracowanie własne.

Kiedy z końcem lat 70. państwa afrykańskie, na skutek kryzysu naftowego i spadku cen na ich najważniejsze produkty eksportowe, znalazły się w sytuacji kryzysu gospodarczego, nie było działających regionalnych organizacji w Afryce. Wyjątkiem była współpraca w ramach walutowo-politycznej strefy franka, którą z Francją związane są w większości były kolonie francuskie w Zachodniej i Środkowej Afryce. Doprowadziło to do marginalizacji Afryki w światowej polityce. Dopiero od lat 90. regionalne organizacje w Afryce Subsaharyjskiej zyskały nową dynamikę. Wraz z gospodarczą globalizacją wzmocniona współpraca ekonomiczna na poziomie regionalnym zyskała na znaczeniu dla państw rozwijających się. Jej celem nie była jednak budowa dużych, chroniących przed światową konkurencją stref wolnego handlu. Regionalna integracja była bardziej ukierunkowana na lepszą integrację w zglobalizowane rynki (regionalne organizacje afrykańskie, zob. tabela 6). Od stref wolnego handlu państwa oczekiwały w większym stopniu inwestycji bezpośrednich i wzrostu produktywności sektorów eksportowych. Reaktywacja Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej (East African Community EAC, do Kenii, Tanzanii i Ugandy w 2007 r. dołączyły Rwanda i Burundi) w 2000 r. jest przykładem takiej perspektywy [Lizak 2012: 425–428].

Wzmocniona współpraca gospodarcza w dalszym ciągu spotyka się z szeregiem problemów:

- wpływy z ceł są głównym źródłem finansowania dla wielu afrykańskich państw, ich likwidacja przez stworzenie strefy wolnego handlu i rynków wewnętrznych powoduje deficyty w krajowych budżetach. Wymuszona przez międzynarodowe instytucje finansowe liberalizacja handlu zagranicznego doprowadziła w wielu państwach do jednostronnego obniżenia ceł;
- kraje wschodniej i południowej Afryki należą do różnych regionalnych porozumień z różnym stopniem integracji i zróżnicowanych regula-

cjach, często dochodzi do regionalnego pokrywania się ich kompetencji, co wynika głównie z historycznych uwarunkowań. Utrudnia to w znacznym stopniu wzmocnioną regionalną współpracę;

- w przypadku państw członkowskich dominują eksporterzy produktów rolnych z niewielkim potencjałem dla bardziej zaawansowanych powiązań handlowych. W rzeczywistości wewnątrzregionalna wymiana nie osiąga więcej niż 10% całego handlu zagranicznego tych państw;
- nowe zainteresowanie regionalną współpracą wynika mniej z gospodarczych, a bardziej z politycznych i związanych z bezpieczeństwem przyczyn/uwarunkowań. W zachodniej oraz południowej Afryce organizacje regionalne ECOWAS i SADC przyczyniły się do stabilizacji regionalnych systemów państwowych, a także stworzenia kolektywnej regionalnej tożsamości. Po zakończeniu Apartheidu w Afryce Południowej i Namibii, na początku lat 90., możliwe było przekształcenie luźno zorganizowanej organizacji państw frontowych działających przeciw reżimom Apartheidu w Afryce Południowej (Southern African Development Coordination Conference, SADCC, 1980–1992) we Wspólnotę Rozwoju Afryki Południowej (SADC). Afryka Południowa była motorem gospodarczym i przedstawiała się, przynajmniej w czasie prezydentury Nelsona Mandeli (1994 do 1999), jako demokratyczna potęga przywódcza i interwencyjna w subregionie. W Afryce Zachodniej, Nigeria – jako regionalny hegemon – wykorzystwała ECOWAS dla legitymizacji interwencji w Liberii i Sierra Leone. ECOWAS zyskała później własny filar polityczno-obronny i interweniowała w wojnach domowych w Gwinei-Bissau (1998/1999) i Wybrzeżu Kości Słoniowej (2002–2007). Przekształcenie Organizacji Jedności Afrykańskiej w Unię Afrykańską, pod dużym wpływem Afryki Południowej, wzmocniło również organizacje regionalne, co znajduje swoje odzwierciedlenie w opisanej wyżej architekturze bezpieczeństwa kontynentu. Model wspierany przez afrykańskie organizacje subregionalne i ciała regionalne zainicjował misje wywierające wpływ na podjęcie zaangażowania przez ONZ, jak to było w przypadku podjętej przez ECOWAS misji ECOMAG w Liberii (1990–1998, 2003), Sierra Leone (1998–1999), Wybrzeżu Kości Słoniowej (2003–2004). Podobnie Południowa Afryka przekonała ONZ do przejścia misji w Burundi (AMIB), którą kierowała w latach 2003–2004.

Regionalne organizacje są ponadto ważnymi partnerami dla społeczności donatorów przy rozwojowo-politycznej stabilizacji, prewencji kryzysowej lub walce z terroryzmem. Niemcy wspierają afrykańskie organizacje regionalne głównie z ramach współpracy rozwojowej, Francja i USA, których polityka afrykańska tradycyjnie uwarunkowana jest stosunkami bilateralnymi lub osobistymi kontaktami z zaprzyjaźnionymi szefami państw, widzą w re-

gionalnych porozumieniach ważny filar w budowie stabilnych afrykańskich systemów państwowych. Afrykańskie organizacje regionalne są wciąż niedofinansowane i dlatego zależne od zagranicznego wsparcia. W Afryce Środkowej, przy wielu słabych państwach i chronicznych konfliktach zbrojnych, brak jest efektywnej organizacji regionalnej: CEEAC nie ma praktycznego znaczenia. W innych regionach państwowa suwerenność jest ostatnim dobrem, które pozostaje wielu państwom. Biorąc UE za wzór regionalnej integracji, w Afryce mało prawdopodobne jest funkcjonowanie organizacji regionalnej, która rzeczywiście przeformułuje ponadnarodowe kompetencje.

O ile w latach 90. kraje Afryki Subsaharyjskiej popierały „zachodnie projekty”, mające na celu zapewnienie pokoju i przeprowadzenie demokratycznych przemian, o tyle obecnie od dłuższego czasu charakteryzuje je powściągliwość i stagnacja w realizacji tych dążeń. Kontrowersje i emocje wśród afrykańskich przywódców państw Unii Afrykańskiej wzbudza działalność Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) i uznanie jego jurysdykcji, zwłaszcza postępowania wszczynanego wobec urzędujących przywódców. Kierowane przez UA w 2013 r. zastrzeżenia, pod adresem MTK, dotyczą stronniczości i prowadzenia antyafrykańskiej polityki. Wywołane zostały po postawieniu w stan oskarżenia przywódców Kenii i Sudanu (Uhuru Kenyatta, William Ruto oraz Omar al-Bashir) za zbrodnie przeciwko ludzkości i ludobójstwa. W 2014 r. zarzuty wobec prezydenta Kenii, Uhuru Kenyatty, zostały wycofane przez prokuratorów MTK w związku z brakiem wystarczającego materiału dowodowego. Spośród rozpatrywanych obecnie przez MTK 10 sytuacji, w których doszło do popełnienia zbrodni międzynarodowych, 9 dotyczy państw afrykańskich (Uganda, Demokratyczna Republika Kongo, Darfur/Sudan, Republika Środkowej Afryki, Kenia, Mali, Wybrzeże Kości Słoniowej) [International Criminal Court (ICC) 2016; *Global Trends* 2015: 107–109]. Kolejnym czynnikiem, pozwalającym rządóm afrykańskim na uwolnienie się od często paternalistycznej i niewygodnej współpracy z zachodnimi mocarstwami, jest wzmożone zaangażowanie Chin, Brazylii i Indii na kontynencie afrykańskim. Stanowi ono jednocześnie dodatkowe źródło finansowania i wsparcia lokalnych władz.

Mimo optymizmu towarzyszącego utworzeniu UA kontynent afrykański wciąż doświadcza wyzwań związanych w bezpieczeństwem i dobrymi rządami. Począwszy od stycznia 2014 roku „Arabska wiosna”, w Afryce Północnej, obaliła wieloletnie reżimy autokratyczne w Tunezji, Egipcie i Libii. Powstały w lipcu 2011 r., po pięciu dekadach wojny domowej, Sudan Południowy boryka się z problemem upadku. Do przewrótów wojskowych dochodziło na Madagaskarze (2009 r.), w Mali i Gwinei-Bissau (2012 r.), trwają konflikty w częściach DR Kongo, Somalii, Sudanie, jak również w Afryce Środkowoafrykańskiej. Wciąż niezakończony jest proces budowania pokoju

w Liberii, Sierra Leone, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Gwinei, Algierii, Ruan-dzie i Burundi, a także działania na rzecz przeprowadzenia referendum w sprawie samookreślenia się mieszkańców Sahary Zachodniej (której terytorium jest przedmiotem sporu pomiędzy Marokiem a Frontem POLI-SARIO, ugrupowaniem polityczno-militarnym, wspieranym przez Algierię i dążącym do stworzenia niezależnego państwa zachodniosaharyjskiego).

### 14.3. Instytucje bezpieczeństwa w świecie arabskim

Podstawową instytucją bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej jest Liga Państw Arabskich, niekiedy zwaną również Ligą Arabską. Obok niej ważną rolę odgrywa także Rada Współpracy Zatoki Perskiej, zwana też Radą Krajów Zatoki Perskiej.

#### **Geneza Ligi Państw Arabskich**

Przynajmniej do końca XIX w. w świecie arabskim wzrosła popularność idei panarabskich, które głosiły konieczność zjednoczenia się świata arabskiego – ciemniejszego, uciskanego, kolonizowanego i wyzyskiwanego przez obce mocarstwa, zarówno chrześcijańskie (Wielka Brytania, Francja, Włochy), jak i muzułmańskie (Turcja). Zwolennicy panarabizmu przekonywali, że Arabowie – od Maghrebu po wschodnie krańce Półwyspu Arabskiego, i od Komorów po północną Syrię – powinni się zjednoczyć, a jeśli nie będzie to możliwe, to przynajmniej blisko ze sobą współpracować. Coraz większą popularność zyskiwał sobie pogląd, że zniewoleniu i upokorzeniu świata arabskiego będzie można położyć kres, gdy Arabowie z różnych stron świata zaczną wreszcie ze sobą zgodnie i harmonijnie współpracować dla realizacji wspólnych celów. Świadomość użyteczności bliższej współpracy między różnymi częściami świata arabskiego narastała również wśród arabskich elit politycznych, szczególnie w najludniejszym państwie arabskim i jedynym położonym na dwóch kontynentach – Egipcie. Nie dziwi więc, że to właśnie z inicjatywy egipskiej odbyła się pierwsza konferencja przygotowawcza Ligi Państw Arabskich. Obradowała ona w Aleksandrii od 25 września do 5 października 1944 roku (Łoś-Nowak 2004: 197–198). Wzięło w niej udział 7 państw arabskich, które wówczas już były niepodległymi. Na konferencji ujawniły się spore rozbieżności dotyczące odmiennych szczegółowych wizji sformalizowania dalszej współpracy. Arabskim dyplomatom udało się jednak przezwyciężyć różnice zdań, tak że 22 marca 1945 r. w Kairze – stolicy Egiptu i zarazem największej arabskiej metropolii – podpisano umowę powołującą do życia Ligę Państw Arabskich.



### Członkowie Ligi Państw Arabskich

W skład LPA wchodzi 22 państw. Obecnie członkostwo jednego z państw – mianowicie Syrii – jest zawieszono ze względu na toczącą się w tym kraju wojnę domową, w którą są też pośrednio zaangażowane różne państwa arabskie. Oprócz tego dodatkowo 6 państw ma status obserwatora przy LPA, co oznacza, że mogą brać bierny udział w obradach Rady Ligi, ale nie mogą brać udziału w głosowaniu na tym forum. Warto zwrócić uwagę, że członkiem LPA jest też Autonomia Palestyńska, która *de facto* okupowana jest przez Izrael, a przez większość państw na świecie nie jest uznawana jako państwo.

Tabela 7. Podstawowe dane o państwach Ligi Państw Arabskich

Państwo	Rok przystąpienia do LPA	Populacja [mln]	Wielkość terytorium [tys. km <sup>2</sup> ]	Sumaryczne PKB [mld \$]	PNB per capita [tys. \$]
Arabia Saudyjska	1945	30,89	2.150	746	25.140 (2013)
Egipt	1945	89,58	1.001	287	3.050 (2014)
Irak	1945	34,81	438	224	6.500 (2014)
Jordania	1945	6,61	89	36	5.100 (2014)
Liban	1945	4,55		46	10.030
Syria	1945	22,16	185	25 (2011) CIA Word factbook	1.860 (2007) PKB per capita 5.100 (2011) CIA
Jemen	1945	26,18	528	36 (2013)	1.300 (2013)
Libia	1953	6,26	1.760	41	7.820
Sudan	1956	39,35	1.861	74	1.710
Maroko	1958	33,92	447	110	3.070
Tunezja	1958	11,00	164	49	4.230
Kuwejt	1961	3,75	18	164	49.300
Algieria	1962	38,93	2.382	214	5.490
Zjednoczone Emiraty Arabskie	1971	9,09	84	400	44.600
Bahrajn	1971	1,36	0,8	34	21.060 (2013)
Katar	1971	2,17	12	210	92.200
Oman	1971	4,24	310	82	16.870 (2013)
Mauretania	1973	3,97	1.031	5	1.270
Somalia	1974	10,52	638	6	b.d.
Palestyna	1976	4,20		b.d.	b.d.
Dżibuti	1977	0,88	23	1,6	b.d.
Komory	1993	0,77	2,2	0,6	790
Polska		38,00	0.313	545	13.690

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego i The CIA World Factbook.

W tabeli dla porównania podano również statystyki dla Polski, która oczywiście nie jest członkiem LPA.

Państwa członkowskie LPA są bardzo zróżnicowane pod względem ekonomicznym, demograficznym, a także wielkości terytorium. W LPA mamy zarówno państwa bardzo małe (Bahrajn, Komory, Dżibuti, Katar), jak i bardzo duże (Arabia Saudyjska, Algieria) i bardzo ludne (Egipt). W skład LPA wchodzi zarówno jedno z najbiedniejszych państw na świecie (takie jak Somalia, Jemen czy Sudan), jak też jedno z najbogatszych państw na całej kuli ziemskiej (Katar<sup>1</sup>, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt).

### Struktura organizacyjna

Siedziba LPA znajduje się w Kairze. Trzy zasadnicze organy LPA to: Rada Ligi, Sekretariat Ligi, Parlament Arabski. Rada Ligi jest najważniejszym organem tej organizacji. Tworzą ją szefowie państw i rządów bądź ministrowie spraw zagranicznych. Decyzje zapadają w Radzie Ligi, w zależności od podejmowanej problematyki, albo jednomyślnie, albo kwalifikowaną większością 2/3 głosów, albo też zwykłą większością głosów. Rada zbiera się dwa razy do roku – zwyczajowo w marcu i wrześniu (por. art. XI Karty LPA), przy czym szczyt marcowy uważany jest za ważniejszy. Niekoniecznie też musi się odbywać w Kairze (*League of Arab States* 2013). Rada Ligi może się zebrać w trybie nadzwyczajnym, jeśli wymaga tego pilnie powstały problem. W takim wypadku przynajmniej dwa państwa członkowskie muszą domagać się sesji nadzwyczajnej Rady Ligi, by mogła ona zostać zwołana. Każdy członek Rady Ligi dysponuje w głosowaniach jednym głosem, niezależnie do tego czy reprezentuje małe, czy duże państwo arabskie [Toffolo 2008: 46]. Rada Ligi podejmuje wszystkie najważniejsze decyzje, koordynuje i ocenia działania pozostałych organów organizacji, wytycza kierunki przyszłego rozwoju organizacji oraz stanowi forum, na jakim rozwiązuje się spory i konflikty między państwami arabskimi. Rada Ligi jest też jedynym ciałem, które może dokonywać zmian w statucie organizacji, którym jest Karta LPA.

Sekretariat Ligi jest organem bieżąco zarządzającym działaniem organizacji. Na czele Sekretariatu Ligi stoi Sekretarz Generalny. Od 2011 r. funkcję sekretarza generalnego LPA sprawuje egipski dyplomata i sędzia Nabil al-Arabi. Formalnie Sekretarz Generalny wybierany jest przez Radę Ligi większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów, niemniej jednak – jak dotąd – w praktyce powoływano go zawsze jednomyślnie. Kadencja Sekretarza Generalnego wynosi 5 lat. Jedna i ta sama osoba może pełnić stanowisko Sekretarza Generalnego przez więcej niż jedną kadencję. Reprezentuje on LPA na forum międzynarodowym i nadzoruje bieżące działanie organizacji (*Arab League*). Odpowiada również za kwestie organizacyjno-techniczne,

<sup>1</sup> Według niektórych statystyk jest to najbogatsze państwo na świecie mierząc wielkością PKB per capita. Por. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#qa>.

związane chociażby ze zwoływaniem szczytów Rady Ligi. Co ciekawe, z wyjątkiem jednego Tunezyjczyka, wszyscy dotychczasowi Sekretarze Generalni LPA zawsze byli Egipcjanami.

Parlament Arabski funkcjonuje dopiero od 2005 r. W jego skład wchodzi delegaci z parlamentów państw członkowskich organizacji. Każde państwo ma tyle samo reprezentantów w Parlamencie Arabskim, tj. czterech. W sumie więc Parlament Arabski liczy 88 parlamentarzystów. Zakres zainteresowań tego ciała ogranicza się do spraw kulturalnych, socjalnych i ekonomicznych.

Ważnym ciałem organizacji jest Rada Wspólnej Obrony. W jej skład wchodzi ministrowie obrony i spraw zagranicznych państw członkowskich organizacji.

Przy LPA jest afiliowanych wiele specjalistycznych organizacji, np. Arabska Organizacja Pracy z siedzibą w Kairze czy Arabska Organizacji Łączności Satelitarnej z siedzibą w Rijadzie.

### **Przykłady działań LPA w zakresie bezpieczeństwa regionalnego**

LPA od wielu lat jest konsekwentnie krytykowana za nieefektywność i niezdolność do skutecznego rozwiązywania problemów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej oraz za brak jedności w łonie organizacji. Świat arabski targany jest różnymi wewnętrznymi problemami, sporami i konfliktami [Masers, Sergie 2014]. Autorytarne rządy, ubóstwo znacznej części ludności, terroryzm, fanatyzm religijny, łamanie praw człowieka – wszystkie te niepożądane zjawiska występują w każdym z państw członkowskich LPA, choć z różną intensywnością. Przeto nie dziwią coraz liczniejsze i coraz donośniejsze głosy nawołujące do reformy LPA i to nie tylko z samego świata arabskiego, ale również z nie-arabskich państw, którym pośrednio zagraża postępująca niestabilność tej części świata. Nie może więc dziwić, że organizacji nie udało się skutecznie skoordynować polityki wobec wyzwań I i II wojny w Zatoce Perskiej w 1990 i 2003 r.

Krytykuje się, że LPA nie ma możliwości przymuszania swoich członków do stosowania się do rezolucji Rady Ligi. Karta LPA przewiduje, że decyzje podjęte zwykłą większością głosów w Radzie Ligi są obligatoryjne jedynie dla tych państw, które zagłosowały zwykłą, co *de facto* znacznie ogranicza możliwość przedsięwzięcia wspólnych kolektywnych działań przez organizację (por. art. VII Karty) [Charter of Arab League 2014].

LPA jest również organizacją bezpieczeństwa zbiorowego. Podpisany w 1950 r. pakt między członkami LPA stwierdza wyraźnie, że jego strony będą traktowały akt agresji na jedno z nich, jak akt agresji na wszystkich sygnatariuszy (art. 2 Pakt o Wspólnej Obronie i Współpracy Ekonomicznej między Państwami Ligi Arabskiej) [Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation Between the States of the Arab League].

Obecnie świat arabski żyje głównie konfliktem w Syrii. Po wybuchu inspirowanego z zewnątrz powstania w Syrii przeciwko dyktaturze Baszara al-Asada, w listopadzie 2011 r. LPA udało się opracować plan pokojowy, a nawet po raz pierwszy w swojej historii wysłać na miejsce specjalnych obserwatorów, którzy mieli za zadanie nadzorować proces wdrożenia owego planu pokojowo, jednakże wskutek oporu reżimu cała ta inicjatywa skończyła się kompletnym fiaskiem. Wobec tego w styczniu 2012 r. LPA uchwaliła rezolucję wzywającą do ustąpienia syryjskiego dyktatora ze stanowiska prezydenta. Te i wiele innych podobnych przedsięwzięć nie doprowadziły jak dotąd do zakończenia wojny w Syrii. Co gorsza, wojna ta – już i tak bardzo krwawa i niszczycielska – wydaje się coraz bardziej eskalować. Przypadek Syrii dobrze obrazuje bezradność, niemoc i nieskuteczność LPA w zakresie zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa w tym jakże burzliwym regionie świata, jakim jest Bliski Wschód i Afryka Północna.

Innym przykładem porażki LPA w kwestii zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa jest sprawa Libii. Choć w obliczu powstania przeciwko okrutnej tyranii Mu'ammara al-Kaddafi'ego w Libii, LPA wypracował wspólne stanowisko skutecznie domagając się, na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, wprowadzenia nad Libią strefy zakazu lotów, to jednak po obaleniu dyktatora między członkami Ligi ujawniły się głębokie różnice interesów i rozbieżności zdań co do przyszłości Libii. Po obaleniu al-Kaddafi'ego w różnych regionach Libii wykształciły się odrębne ośrodki władzy roszcujące sobie prawo do bycia jedyną legalną władzą na terytorium całej Libii. Różne państwa arabskie zaczęły uznawać różne rządy libijskie za jedyne legalne władze Libii. I tak Egipt i Zjednoczone Emiraty Arabskie poparły libijski ośrodek władzy rezydujący w Tobruku w Cyrenajce. Z kolei Katar i Sudan popierają libijski ośrodek władzy rezydujący w Trypolisie w Trypolitanii. Ten podział jest wyrazem szerszych podziałów w świecie arabskim. Podczas gdy Katar aktywnie i konsekwentnie wspiera Bractwo Muzułmańskie – panarabskie islamistyczne ugrupowanie polityczne – to Egipt, pod rządami marszałka Abd al-Fattah as-Sisiego oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie, równie aktywnie i konsekwentnie zwalczają Bractwo Muzułmańskie w całym świecie arabskim. Arabia Saudyjska, w tej geopolitycznej i ideologicznej rywalizacji, zajmuje stanowisko pośrednie, usiłując przede wszystkim zjednać jak najwięcej państw arabskich do antyirańskiej koalicji pod swoim przewodnictwem [Cafiero, Wagner 2015].

### **Rada Współpracy Zatoki Perskiej**

Wobec niskiej skuteczności LPA część państw arabskich usiłuje zacieśnić swoje więzi, w tym militarne, w mniejszym gronie. W ostatnich latach coraz większą rolę w regionalnej polityce bezpieczeństwa odgrywa Rada Współ-

pracy Zatoki Perskiej (RWZP), zwana także Radą Krajów Zatoki Perskiej. W skład tej organizacji wchodzi sześć państw Półwyspu Arabskiego: Arabia Saudyjska, Kuwejt, Katar, Bahrajn Zjednoczone Emiraty Arabskie i Oman. Jedynym państwem Półwyspu Arabskiego, który nie jest członkiem RWZP jest Jemen. Nie może to dziwić, bowiem państwo to zupełnie nie pasuje pod względem rozwoju ekonomicznego i zamożności do pozostałych państw regionu. Jemen jest jednym z najuboższych państw na świecie, podczas gdy kraje zrzeszone w RWZP są jednymi z najbogatszych państw globu. Wszyscy członkowie RWZP są państwami bardzo zasobnymi w ropę naftową i/lub gaz ziemny. Eksploatacja i eksport węglowodorów są podstawą ich gospodarek.

Organizacja ta powstała w 1981 r., a jej siedziba znajduje się w Abu Zabi. Jest to organizacja o charakterze integracyjnym. Powstała w celu koordynowania polityk zrzeszonych państw i ułatwiania, pobudzania oraz pogłębiania ich integracji we wszystkich dziedzinach (*Foundations and Objectives*). Wszystkie państwa zrzeszone w RWPZ podchodzą mniej lub bardziej nieufnie do Islamskiej Republiki Iranu. Wszystkie państwa RWZP, oprócz Bahrajnu i Omanu, w większości zamieszkuje ludność wyznania sennickiego. W Bahrajnie większość stanowią szyici, ale tamtejsza dynastia rządząca i elity polityczno-społeczne praktykują sunnicką gałąź islamu. Z kolei w Omanie większość ludności stanowi ibadytycki odłam charydżyckiego odgałęzienia islamu. W Iranie zaś większość ludności i elity przywódcze są wyznania szyickiego. Kwestie te mają o tyle znaczenie, że stanowią prężność rywalizacji między Iranem i szyitami z jednej strony, a państwami Półwyspu Arabskiego i sunnitami z drugiej. Na Bliskim Wschodzie bowiem główna linia podziału państw i społeczeństw przebiega podług różnic religijnych między sunnitami a szyitami. Państwa Półwyspu Arabskiego z dużym niepokojem spoglądają na irańskie ambicje mocarstwowe w regionie. Szczególny niepokój budzi irański program nuklearny. Arabia Saudyjska obawia się też tego, że Teheran może sprowokować powstanie dyskryminowanej mniejszości szyickiej zamieszkującej zasobną w ropę naftową i gaz ziemny prowincję Asz-Szarkijja w Arabii Saudyjskiej.

W 2011 r. w Bahrajnie, z niewątpliwej inspiracji irańskiej, doszło do poważnych, długotrwałych demonstracji i manifestacji, które przekształciły się w burzliwe zamieszki oraz rozruchy. Państwa Półwyspu Arabskie zinterpretowały te wydarzenia jednoznacznie jako inspirowaną przez Teheran próbę obalenia rządzącej dynastii w Bahrajnie i zareagowały przeprowadzeniem interwencji zbrojnej w tym kraju pod auspicjami RWZP. 14 marca 2011 r. do Bahrajnu wkroczyły, liczące ok. 3500 żołnierzy, oddziały Sił Ochronnych Półwyspu – sił szybkiego reagowania podlegających RWZP. Stłumiły one rozruchy w Bahrajnie, nie bez użycia przemocy i nieste-

ty z przelewem krwi. Ta interwencja jest najbardziej dobitnym przykładem potwierdzającym duże i wciąż rosnące znaczenie RWZP w regionalnym systemie bezpieczeństwa. W ostatnich latach państwa RWZP zacieśniają współpracę i otwarcie deklarują, że docelowo zamierzają powołać konfederację [*Prospects of the GCC Confederation* 2012].

Warto także wspomnieć, że z inicjatywy Arabii Saudyjskiej, w grudniu 2015 r. powstał też słabo sformalizowany i zinstytucjonalizowany islamski sojusz wojskowy, który oficjalnie służyć ma walce przeciwko terroryzmowi, a w rzeczywistości jest swoistą luźną polityczną i wojskową koalicją państw islamsko-sunnickich wymierzonych w Islamską Republikę Iranu oraz wspierane przez nią ugrupowania polityczne, militarne i terrorystyczne, w większości szyickich. Do owego nietypowego sojuszu wojskowego przystąpiły 34 państwa [Karasij 2016]. Bogate państwa Zatoki Perskiej hojnie za przystąpienie do sojuszu wynagradzają uboższe państwa islamskie. Długofalowy sukces tej inicjatywy jest wielkim znakiem zapytania. Czas pokaże czy sojusz ten przetrwa różne próby, które niewątpliwie go w przyszłości czekają.

## Rozdział 13.

# Instytucjonalizacja bezpieczeństwa w przestrzeni poradzieckiej

---

Rozpad Związku Radzieckiego skutkował koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa narodowego nowo powstałych państw w zmienionej rzeczywistości międzynarodowej. Wraz z rozpadem radzieckiego systemu obronnego duża część istniejącej infrastruktury militarnej znalazła się poza terytorium Federacji Rosyjskiej, która dążąc do zachowania możliwości dalszego jej wykorzystania podjęła działania mające na celu wciągnięcie do swojej strefy wpływów byłe republiki radzieckie. Istotą tych działań była budowa powiązań wielo- i dwustronnych, które miały stać się także integralnym elementem systemu bezpieczeństwa przestrzeni poradzieckiej.

System bezpieczeństwa przestrzeni poradzieckiej cechują asymetryczne stosunki Federacji Rosyjskiej z pozostałymi państwami regionu, a także powiązanie regionalnych koncepcji bezpieczeństwa z narodową koncepcją bezpieczeństwa Rosji.

Wśród uczestników systemu bezpieczeństwa przestrzeni poradzieckiej wyodrębnić można:

- państwa, które utrzymywały ścisłe więzi w sferze bezpieczeństwa, tj. państwa-sygnatariusze *Układu o zbiorowym bezpieczeństwie państw-sygnatariuszy Wspólnoty Niepodległych Państw* (tzw. układ taszkiencki). Układ został podpisany w maju 1992 r. przez Armenię, Kazachstan, Kirgistan, Federację Rosyjską, Tadżykistan i Uzbekistan. Później przystąpiły do niego: Białoruś, Azerbejdżan oraz Gruzja. Z kolei w 1999 r. Armenia, Białoruś, Rosja, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan zawarły *Protokół o przedłużeniu Układu o bezpieczeństwie zbiorowym*. Porozumienie zawierało procedury prawne przewidujące rozmieszczenie żołnierzy państw-stron układu w innych państwach, celem przeprowadzania wspólnych akcji przeciwko agresji. W 2002 r. państwa te powołały Organizację Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego (OUBZ),



- państwa, które uczestniczyły w systemie bezpieczeństwa Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) w ograniczonym stopniu, jednakże z powodu trudnej sytuacji wewnętrznej (konflikty wewnętrzne, rosyjska obecność wojskowa), były lub są zależne od Rosji i nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie bezpieczeństwa. Zalicza się do nich: Ukrainę, Gruzję i Mołdawię. Przy czym Ukraina i Gruzja starały się prowadzić jednocześnie politykę zorientowaną na rozwijanie współpracy z NATO i Unią Europejską,
- państwa, które sporadycznie uczestniczyły w systemie bezpieczeństwa WNP. Takim państwem był Uzbekistan, który kilkakrotnie „zmieniał” wektory polityki bezpieczeństwa. Do tych państw zalicza się także: Turkmenistan i Azerbejdżan [Legucka 2008: 157–158].

### 13.1. System bezpieczeństwa w ramach WNP

Do następstw rozpadu Związku Radzieckiego należy bez wątpienia zapoczątkowanie instytucjonalizacji współpracy państw przestrzeni poradzieckiej, której jedną z pierwszych form jest Wspólnota Państw Niepodległych.

Główne cele WNP zostały określone w *Porozumieniu o utworzeniu WNP*, podpisanym 8 grudnia 1991 r. jako: „potrzeba zachowania i wspierania wspólnej przestrzeni wojskowo-strategicznej, w tym wspólnej kontroli nad bronią jądrową” (art. 6). WNP miała pełnić rolę stabilizacyjną w zapobieganiu i reagowaniu na konflikty zbrojne w przestrzeni poradzieckiej.

Początkowo system bezpieczeństwa miał być organizowany w ramach WNP, zaś filarem tworzonego systemu bezpieczeństwa zbiorowego – *Układ o zbiorowym bezpieczeństwie państw-sygnatariuszy Wspólnoty Niepodległych Państw*, który został podpisany 15 maja 1992 r. z inicjatywy Rosji. Układ skierowany był przeciwko zagrożeniom zewnętrznym, pominięto w nim konflikty na obszarze WNP, w tym również te pomiędzy jego sygnatariuszami. W art. 8 zawarto zobowiązanie, że państwa nie będą zawierały sprzecznych z układem umów międzynarodowych. Oznaczało to w praktyce wykluczenie udziału jego sygnatariuszy w innych systemach bezpieczeństwa. W układzie taszkentkim zawarto zarówno zapisy charakterystyczne dla systemu bezpieczeństwa zbiorowego, takie jak: niestosowanie siły lub groźby użycia siły w stosunkach międzypaństwowych, rozwiązywanie sporów środkami pokojowymi, konsultacje we wszystkich sprawach bezpieczeństwa międzynarodowego dotyczących interesów państw sygnatariuszy, w tym integralności terytorialnej i suwerenności państw, jak również zapisy charakterystyczne dla sojuszu wojskowego, tzn. traktujące agresję na jednego z sygnatariuszy jako agresję na wszystkich (art. 4). Ponadto

układ taszkiencki zapowiadał budowę armii państw członkowskich, rozwiązywanie sporów między sygnatariuszami w drodze negocjacji, a także stworzenie Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego. W układzie zawarto zapisy dotyczące wspierania suwerenności i integralności terytorialnej państw członkowskich, jak też rozstrzygnięcia przyszłości postradzieckich baz oraz instalacji wojskowych w drodze specjalnych porozumień.

Kolejne lata po podpisaniu układu taszkienckiego poświęcono opracowaniu koncepcji bezpieczeństwa, która prezentowałaby całość poglądów dotyczących zapobiegania zagrożeniom pokoju, wspólnej obrony przed agresją, zapewnienia suwerenności i integralności terytorialnej. 10 lutego 1995 r., podczas szczytu w Ałama Acie, przyjęto następujące dokumenty: *Memorandum w sprawie utrzymania pokoju i stabilności we Wspólnocie Niepodległych Państw*; *Deklarację państw-stron Układu o zbiorowym bezpieczeństwie* oraz *Koncepcję bezpieczeństwa zbiorowego państw-stron Układu*. Zgodnie z *Koncepcją bezpieczeństwa zbiorowego państw-stron Układu*. Podstawą bezpieczeństwa zbiorowego są: mechanizm konsultacji politycznych między stronami układu w razie powstania zagrożenia dla bezpieczeństwa, integralności terytorialnej i suwerenności któregośkolwiek państwa WNP lub dla pokoju międzynarodowego; strategiczny potencjał jądrowy Federacji Rosyjskiej, pełniący funkcję odstraszenia ewentualnego agresora. *Koncepcja bezpieczeństwa zbiorowego państw-stron Układu* określała ponadto podstawy wspólnej polityki wojskowej, formułowała zasady i etapy budowania systemu bezpieczeństwa zbiorowego i kwestie dotyczące wspólnej obrony oraz działań w przypadku agresji [Legucka 2008: 159–161].

Idea bezpieczeństwa zbiorowego, założona w układzie taszkienckim, podlegała ewolucji i ostatecznie przybrała formułę sojuszu obronnego opartego na zasadzie niepodzielności bezpieczeństwa. Oznaczało to, że agresja przeciwko jednemu z członków układu będzie uważana za agresję przeciwko wszystkim jego sygnatariuszom, a o użyciu sił zbrojnych zdecydują szefowie państw członkowskich. Jego zasadami zaś były: gwarantowanie integralności terytorialnej i suwerenności, nieingerencja w sprawy wewnętrzne – równa odpowiedzialności państw-sygnatariuszy za zapewnienie bezpieczeństwa i zbiorowej obrony. Państwa miały dysponować: siłami zbrojnymi i innymi wojskami państw-stron układu taszkienckiego, koalicyjnymi zgrupowaniami wojsk w regionach mających służyć odparciu agresji pochodzącej spoza systemu, wspólnym systemem obrony powietrznej, jak i innymi systemami. Uniknięciu zagrożenia militarnego miały służyć m.in.: udział w budowaniu systemu bezpieczeństwa zbiorowego w Europie i Azji; ustanowienie i rozwój równoprawnych partnerskich stosunków z NATO, innymi organizacjami wojskowo-politycznymi oraz regionalnymi strukturami bezpieczeństwa; skuteczne rozwiązywanie zadań w zakresie

utrwalania pokoju; rozszerzanie środków budowania zaufania w dziedzinie wojskowej; kontrola zbrojeń i rozbrojenie; jak również prowadzenie operacji utrzymania pokoju na zlecenie Rady Bezpieczeństwa ONZ i OBWE; oraz ochrona granic zewnętrznych państw-stron układu taszkienckiego [Malak 2008: 28].

Późniejsza nieefektywność układu taszkienckiego spowodowana była brakiem dokładnego sformułowania celów jego powołania oraz sformułowania, że jest on formą porozumienia regionalnego w sprawie utrzymywania bezpieczeństwa międzynarodowego i pokoju zgodnie z art. 52–54 Karty Narodów Zjednoczonych. Do innych przesłanek utrudniających funkcjonowanie układu zaliczyć można: niefortunny zapis art. 6, zgodnie z którym decyzję o wykorzystaniu narodowych sił zbrojnych poza granicami, w celu odparcia agresji, mieli podejmować przywódcy państw-sygnatariuszy, mimo że nie wszyscy posiadali stosowne konstytucyjne pełnomocnictwa; brak podstaw prawnych systemu podejmowania decyzji; brak odniesienia się do kwestii rozwiązywania konfliktów wewnętrznych w państwach-sygnatariuszach układu; sprzeczność interesów Rosji i pozostałych państw WNP, w tym także rozbieżności rosyjskich interesów w poszczególnych państwach z ich interesami [Malak 2008: 29–30].

Pierwszymi państwami-sygnatariuszami układu taszkienckiego były Armenia, Kazachstan, Kirgistan, Federacja Rosyjska, Tadżykistan i Uzbekistan. W 1993 r. do układu przystąpiły: Gruzja, Azerbejdżan i Białoruś. Wydarzenia w trzech państwach, które miały miejsce przed ich przystąpieniem do układu taszkienckiego, dowodziły gotowości Rosji do prowadzenia siłowej polityki na obszarze poradzieckim, której celem było uznanie przez inne państwa jej szczególnej roli w tym regionie. Gruzja, jako ostatnie państwo przestrzeni poradzieckiej, przystąpiła do WNP i została członkiem układu taszkienckiego po tym, jak latem 1993 r. Rosja ponownie udzieliła poparcia Abchazji w konflikcie z gruzińskim rządem, co skutkowałoby uzyskaniem przez nią faktycznej niepodległości, zaś jesienią interweniowała w wojnie domowej. Należy również nadmienić, że rosyjskie wojska rozlokowane zostały w czterech bazach na terytorium gruzińskim. W lipcu 1993 r. w Azerbejdżanie obalony został prezydent Abulfaz Elczibej, a władzę objął Gejdar Alijew, który zmienił kurs polityki na prorosyjski. Jedną z pierwszych decyzji Alijewa było potwierdzenie udziału Azerbejdżanu we Wspólnocie Niepodległych Państw i przystąpienie do układu taszkienckiego. Natomiast Mołdawia została postawiona przed ultimatum potwierdzenia członkostwa we Wspólnocie. W maju 1999 r. Rosja, Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan potwierdziły gotowość dalszego uczestnictwa w układzie taszkienckim, podpisując *Protokół o przedłużeniu Układu o bezpieczeństwie zbiorowym z 15 maja 1992 r.* W międzyczasie

układ opuścili Azerbejdżan, Gruzja i Uzbekistan, tworząc konkurencyjną organizację GUAM.

Pierwszym organem roboczym WNP była, utworzona w lutym 1992 r., Rada Ministrów Obrony i Sztab Koordynacji Współpracy Wojskowej, mająca umożliwić utrzymanie wspólnego systemu obronnego w okresie przejściowym. Pod koniec 1991 r. podpisano porozumienie o wspólnych siłach zbrojnych i wojskach granicznych. W czerwcu 1993 r. Naczelne Dowództwo Wojskowe Połączonych Sił Zbrojnych WNP przekształcono w Połączony Sztab ds. Koordynacji i Współpracy Państw WNP. 10 lutego 1995 r. w Ałma-Acie podpisano *Porozumienie o utworzeniu połączonego systemu ochrony powietrznej państw WNP*. Uważa się, że było to najważniejsze osiągnięcie o charakterze wielostronnym w sferze bezpieczeństwa państw WNP. Do porozumienia nie przystąpiły jedynie Azerbejdżan i Mołdowa. Współpraca miała dotyczyć zabezpieczenia granicy w przestrzeni powietrznej, obrony zgrupowań wojsk, obszarów przemysłowych, administracyjno-politycznych i ludności przed atakiem lotniczym. Zintegrowany system obrony powietrznej zaczął funkcjonować wiosną 1996 r., tj. po rozpoczęciu patrolowania przez Rosję, Białoruś, Kazachstan i Gruzję wspólnej granicy powietrznej [Legucka 2008: 162]. Większość państw poradzieckich współdziała z Rosją, która wysyłała oddziały lub uczestniczyła w ochronie granic zewnętrznych Wspólnoty Niepodległych Państw (Armenia, Białoruś, Gruzja, Kirgistan, Kazachstan, Tadżykistan, Turkmenistan). Było to skutkiem ograniczonych możliwości państw WNP w tworzeniu narodowych systemów zapewnienia bezpieczeństwa własnych granic. Równolegle z porozumieniami dwustronnymi (z Tadżykistanem, Armenią, Białorusią i Gruzją) funkcjonują porozumienia wielostronne, do których zalicza się: *Porozumienie o współpracy państw członkowskich WNP w sprawie zapewnienia stabilizacji na ich granicach zewnętrznych*; *Memorandum o współpracy w ochronie granic zewnętrznych państw członkowskich WNP*; *Układ o współpracy w ochronie granic państw członkowskich WNP z państwami niebędącymi członkami Wspólnoty*.

Współpraca w sferze wojskowej była najbardziej efektywną formą współpracy członków WNP z kilku powodów. Po pierwsze, wynikała z priorytetowego traktowania bezpieczeństwa w polityce rosyjskiej, po drugie, dla członków układu taszkienckiego Rosja była gwarantem ich bezpieczeństwa. Dlatego też od początku funkcjonowania układu istniała w jego ramach praktyczna współpraca polegająca na regularnych wspólnych ćwiczeniach wojskowych i koordynacji polityki bezpieczeństwa państw-sygnatariuszy [Konończuk 2007].

Tworzeniu wspólnych formacji wojskowych w ramach WNP towarzyszyły próby zbudowania sił szybkiego reagowania zdolnych do działań

w konfliktach lokalnych. Najbardziej zaawansowane w procesie budowy wspólnych sił w ramach WNP okazały się być państwa Azji Środkowej. Podczas szczytu państw–stron układu taszkienckiego, 11 października 2000 r. w Biszkeku, podpisane zostało porozumienie o utworzeniu Europejskiego, Kaukaskiego i Środkowoazjatyckiego Systemu Bezpieczeństwa Zbiorowego. Postanowienie o podziale na trzy regionalne systemy bezpieczeństwa spowodowane było brakiem efektywności mechanizmu bezpieczeństwa WNP. Ostateczną decyzję podjęto podczas spotkania prezydentów państw–sygnatariuszy układu w Erewaniu, 24 i 25 maja 2001 r. W skład Kolektywnych Sił Szybkiego Reagowania w Regionie Środkowoazjatyckim miały wejść bataliony z Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu i Tadżykistanu [Legucka 2008: 160, 162]. W pozostałych regionach Rosja utrzymała, mniej lub bardziej, zinstytucjonalizowane formy współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, budowane w oparciu o porozumienia dwustronne (z Białorusią i Armenią).

Działalność pokojowa WNP na obszarze poradzieckim wymagała przyjęcia szeregu dokumentów, dających podstawy prawne do prowadzenia operacji utrzymania pokoju. Ustalenia zawarte w Statucie WNP mówiły o ustanowieniu pokojowych metod rozwiązywania sporów i zapobiegania konfliktom między państwami Wspólnoty. Istotne znaczenie dla tego rodzaju aktywności WNP miały dokumenty, które dotyczyły tworzenia i działalności kolektywnych sił utrzymania pokoju oraz grup obserwatorów wojskowych, jak również o statusie połączonego dowództwa oraz o systemie ich finansowania, a także o sposobie podejmowania decyzji w sprawie powołania operacji i ustalaniu ich mandatu. W marcu 1992 r. w Kijowie przyjęto *Porozumienie o grupach wojskowych obserwatorów i kolektywnych sił podtrzymujących pokój w WNP*. Było ono podstawą stworzenia regionalnej działalności pokojowej w państwach WNP. Porozumienie zostało podpisane przez Armenię, Białoruś, Mołdawię, Rosję, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan. Natomiast Azerbejdżan i Ukraina podpisały go warunkowo (Azerbejdżan miał go przyjąć po ratyfikacji w parlamencie; Ukraina warunkowała udział w operacjach pokojowych każdorazową zgodą parlamentu). W dokumencie zapowiedziano wszelką pomoc w regulowaniu konfliktów w każdym państwie WNP, w tym wspólnych wysiłków w odniesieniu do wygaszania konfliktów zbrojnych, monitorowania porozumień o przerwaniu ognia i wysyłania obserwatorów wojskowych. Siły pokojowe WNP składały się w większości z żołnierzy rosyjskich [Legucka 2015: 6–7].

Umożliwienie formowania w ramach WNP sił pokojowych pozwalało Rosji używać argumentu o braku konieczności angażowania zewnętrznych sił pokojowych w konflikty na obszarze WNP z racji wyposażenia Wspólnoty w odpowiednie mechanizmy rozwiązywania sporów. Istotnym instrumentem Rosji, służącym osiągnięciu kilku celów, było dążenie do uznania przez spo-

łeczność międzynarodową rosyjskiej odpowiedzialności [Włodkowska 2008: 47] za sytuację na obszarze WNP, a także uznanie WNP za organizację regionalną w myśl roz. VIII Karty Narodów Zjednoczonych. W rozumieniu prawa międzynarodowego i Karty NZ –WNP nie jest organizacją, a jedynie strukturą wielostronnej współpracy. Przyznanie WNP statusu organizacji międzynarodowej o charakterze regionalnym było sposobem osiągnięcia uznania przez społeczność międzynarodową, w tym przede wszystkim przez ONZ i OBWE, szczególnej roli Rosji na obszarze Wspólnoty. Gdyby tak się stało, operacje pokojowe prowadzone przez WNP, a w rzeczywistości będące operacjami rosyjskimi, otrzymałyby legitymację na działanie w obszarach konfliktów, a Rosja w ten sposób zyskałaby kolejny instrument gwarantowania rosyjskiej obecności w byłych republikach radzieckich [Włodkowska 2008: 48].

Mechanizm uregulowania konfliktów zbrojnych w ramach WNP nie został w pełni uruchomiony. Wyjątek stanowi wprowadzenie sił pokojowych do Tadżykistanu i Abchazji. 22 stycznia 1993 r. przyjęto oświadczenie szefów państw WNP, w którym potwierdzono zaproszenie rządu tadżyckiego do wprowadzenia kolektywnych sił pokojowych do tego państwa. 24 września 1993 r. przyjęto decyzję o sformułowaniu kolektywnych sił pokojowych i wyznaczeniu im zadań, a także porozumienie o ich materialno-technicznym zabezpieczeniu. Turkmenistan odmówił udziału wojskowego w operacji pokojowej w Tadżykistanie, także Kazachstan i Kirgistan unikały zaangażowania w tym konflikcie. Natomiast w konflikcie abchaskim, 21 października 1994 r., decyzją Rady Szefów Państw WNP, przyjęto mandat kolektywnych sił pokojowych w strefie konfliktu abchasko-gruzińskiego. Misja WNP przeprowadzona została przy użyciu sił rosyjskich [Legucka 2015: 6–7]. Warto nadmienić, że siły pokojowe WNP (*de facto* siły rosyjskie) rozmieszczone były również w Naddniestrzu.

Niezależnie od podpisywanych umów wielostronnych w ramach WNP tworzył się system powiązań z Rosją, która w efekcie stała się centrum tego systemu, państwem gwarantującym bezpieczeństwo pozostałym elementom tego systemu. Zobowiązania przyjmowane w ramach WNP były *de facto* formą budowania nowego systemu bezpieczeństwa i utrzymania zależności między Rosją a państwami byłego Związku Radzieckiego. O charakterze systemu bezpieczeństwa WNP przesądziła polityka Rosji. W ocenie A. Leguckiej istotą tego systemu jest swoista „stabilność w destabilizacji, gdyż w interesie FR jest utrzymywanie pewnego stopnia destabilizacji w postaci zamrożonych konfliktów, aby utrzymać stabilny system zależności państw WNP od Rosji. W sytuacji, kiedy system zaczął się przekształcać w pół-otwarty i NATO oraz UE zaczęły silniej kontaktować się z państwami systemu, Rosja postanowiła «odmrozić» konflikt zbrojny w Gruzji w 2008 r., a następnie wywołać taki na Ukrainie w 2014 r.” [2015: 5].



Nieskuteczność wysiłków pokojowych, podejmowanych w ramach WNP, skutkowałą samodzielnym zaangażowaniem się Rosji w zapobieganie i reagowanie na konflikty w najbliższym otoczeniu. Rosja miała wpływ na przebieg następujących konfliktów w przestrzeni poradzieckiej: w Mołdowie (Naddniestrze), w Gruzji (Abchazja, Osetia Południowa), Azerbejdżanie (Górski Karabach) i na Ukrainie Wschodniej. W pierwszej fazie konfliktu, kiedy toczyły się działania zbrojne, Rosja działała dwutorowo: dostarczała broń i żołnierzy (niejednokrotnie również najemników), oferowała pomoc doradczą (wojskową) oraz prowadziła działania dyplomatyczne. W drugiej fazie, po zakończeniu działań zbrojnych, występowała w roli głównego mediatora i gwaranta porozumień pokojowych. Wówczas oferowała pomoc w postaci sił pokojowych WNP (*de facto* głównie wojska rosyjskie). W trzeciej fazie, „zamrożenia konfliktu”, Rosja nadal korzystała ze środków dyplomatycznych i swojej obecności wojskowej, aby gwarantować względnie stabilny *status quo*. Stałe monitorowanie sytuacji przez Rosję uniemożliwia rozwiązanie danego konfliktu, a co ważne, odrzuca ona także często niekorzystne dla siebie rozwiązania pokojowe, co zwykle pozwala separatystom usztywniać stanowisko negocjacyjne [Legucka 2008: 164]. Działania Rosji przyczyniły się do „zamrożenia” na wiele lat rozwiązania wspomnianych konfliktów zbrojnych i przekształcenia ich w wygodny instrument nacisku na państwa Gruzję, Mołdawię czy Ukrainę.

Praktyczna działalność w sferze bezpieczeństwa w ramach WNP, od momentu podpisania układu taszkienckiego, obejmowała wspólne ćwiczenia wojskowe, wymianę informacji i koordynację polityk bezpieczeństwa państw członkowskich. Ponadto państwa mogły liczyć na pomoc Rosji w budowaniu armii narodowych, połączonej z dostarczaniem uzbrojenia i wyposażenia wojskowego, zagwarantowaniem utrzymania baz wojskowych i swobodnego wykorzystania rosyjskiej infrastruktury militarnej, jak też kooperację przedsiębiorstw wojskowego kompleksu przemysłowego [Legucka 2008: 165]. Utrzymana została współpraca wojskowa Rosji z byłymi republikami radzieckimi, przy czym ściślejsza z Białorusią i Armenią, z kolei z innymi państwami, jak Uzbekistan czy Kirgistan, nieco luźniejsza. Ponadto, w zamian za zgodę na utrzymanie baz wojskowych na terytorium poszczególnych państw WNP i możliwość eksploatacji niektórych postradzieckich obiektów sił strategicznych, Rosja zapewniła im gwarancje jądrowe [Malak 2008: 30].

Niemniej jednak układ taszkiencki nie spełnił rosyjskich oczekiwań związanych z reintegracją obszaru obronnego w przestrzeni poradzieckiej. Na początku XXI w. Rosja zaczęła opierać swoją politykę wobec państw WNP na rozwoju stosunków dwustronnych z poszczególnymi członkami i na integracji mniejszej liczby państw. Za największe osiągnięcie uważa się



zinstytucjonalizowanie współpracy państw układu taszkienckiego w postaci OUBZ. Organizacja została zarejestrowana w Sekretariacie ONZ i posiada status obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. Państwa-sygnatariusze postanowili zacieśnić współpracę w sferze bezpieczeństwa, rozszerzając cele współpracy o walkę z terroryzmem, ekstremizmem islamskim, nielegalną migracją i handlem narkotykami. Niemniej jednak wielostronne porozumienia w sferze bezpieczeństwa sprawdzają się głównie w regionie środkowoazjatyckim (np. organizowane ćwiczenia wojskowe dla korpusu sił szybkiego reagowania w Kirgistanie, Tadżykistanie i Kazachstanie).

### 13.2. Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego

Najwyższym stopniem rozwoju procesu integracyjnego w sferze militarnej w przestrzeni poradzieckiej charakteryzuje się Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego, obejmuje ona bowiem wszystkie obszary współpracy wojskowej. Wraz z jej powołaniem zaczął się nowy etap „w działalności struktury, co wynikało ze świadomej decyzji Moskwy, aby zdynamizować współpracę, nadać jej bardziej realny wymiar i przekształcić OUBZ w skuteczniejszy instrument polityki rosyjskiej” [Molak 2008].

14 maja 2002 r., na spotkaniu w Moskwie, podjęto decyzję o przekształceniu układu taszkienckiego w Organizację Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego. 7 października 2002 r. w Kiszyniowie Federacja Rosyjska, Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja i Tadżykistan podpisały *Układ o Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego*, do którego w sierpniu 2006 r. dołączył Uzbekistan. OUBZ została ostatecznie zinstytucjonalizowana 27 kwietnia 2003 r. na szczycie w Duszanbe. Zgodnie z decyzją szefów państw, 18 sierpnia 2003 r. układ taszkiencki przekształcono w międzynarodową organizację regionalną. Natomiast podczas mińskiego szczytu, 23–24 czerwca 2007 r., podjęto decyzję o przekształceniu OUBZ w organizację uniwersalną, w której kręgu zainteresowań miały się znaleźć także problemy polityczne i ekonomiczne [Malak 2008: 31].

Sygnatariusze *Układu o Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego* zobowiązali się do unikania wzajemnych konfliktów, rozwiązywania sporów w sposób pokojowy oraz podjęcia konsultacji i wspólnych działań w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej czy suwerenności któregośkolwiek z sygnatariuszy traktatu. Ponadto wyrzekli się groźby użycia siły wobec państw trzecich i zadeklarowali nieprzystępowanie do innych sojuszy wojskowych. Zobowiązali się do przyjęcia środków w celu budowy infrastruktury wojskowych i regionalnych sił zbrojnych, koordynowania działań w celu zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa, uzgad-

niania wspólnych stanowisk wobec problemów bezpieczeństwa, jak i walki z międzynarodowym terroryzmem oraz ekstremizmem.

W art. 2 Układu zawarto zapis, że w przypadku powstania zagrożenia dla integralności terytorialnej i suwerenności któregośkolwiek z państw-sygnatariuszy lub zagrożenia dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa państwa te będą niezwłocznie wprowadzać w działanie mechanizm wspólnych konsultacji w celu koordynacji stanowisk i przyjęcia środków do usunięcia powstałego zagrożenia. W art. 4 sformułowany został *casus foederis* – zgodnie z którym każda próba agresji lub napaść na wszystkich członków wywoła natychmiastową pomoc innych państw członkowskich, w tym akcję dyplomatyczną i militarną, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. W art. 7 zapisano, że rozmieszczenie i funkcjonowanie obiektów systemu bezpieczeństwa zbiorowego na terytorium państw OUBZ regulują specjalne porozumienia. Zapis ten był korzystny dla Rosji, bowiem umożliwiał jej zawarcie dwustronnych porozumień z państwami OUBZ, a także pozwolił uregulować status rosyjskich obiektów wojskowych na terytorium państw postradzieckich.

W kolejnych latach po utworzeniu OUBZ Rosja zintensyfikowała wysiłki na rzecz zwiększenia jej aktywności, a także doprowadziła do przyznania jej statusu obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ i Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Federacja Rosyjska podjęła również próbę nawiązania bliższej współpracy z NATO, aby zaakcentować podobieństwo celów OUBZ i Sojuszu Północnoatlantyckiego. Temu celowi miał służyć przyjęty 18 czerwca 2005 r., na spotkaniu Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego OUBZ w Astanie, dokument *O głównych kierunkach współpracy między OUBZ i NATO*. Sojusz Północnoatlantycki regularnie odrzucał propozycje zacieśnienia kontaktów ze strony OUBZ. Z drugiej zaś strony jednym z nieformalnych celów umocnienia OUBZ jest przeciwdziałanie aktywności NATO w przestrzeni poradzieckiej, zgodnie z założeniem, że tylko efektywna OUBZ może uniemożliwić „ekspansję” NATO w regionie. Pomimo tego Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego jest głównie instrumentem pozwalającym Rosji na zachowanie i wzmocnienie swojej pozycji w przestrzeni poradzieckiej, a zwłaszcza w państwach Azji Centralnej [Konończuk 2007].

To właśnie w Azji Centralnej działalność OUBZ wydaje się być najpełniejsza. Do jej podstawowych celów w tym regionie należą: utrzymywanie stabilności i pokoju w Eurazji, stworzenie warunków do efektywnego rozwoju państw członkowskich oraz możliwie szybka integracja ze światowym obszarem ekonomicznym. Powyższe cele powinny być realizowane przez stworzenie reżimu bezpieczeństwa w regionie, poprzez budowanie wspólnego potencjału państw sojuszniczych i odizolowanie ich od zagrażającego ich suwerenności oraz integralności terytorialnej państw wpływu

międzynarodowych organizacji terrorystycznych, a także handlu narkotykami. Już w 2004 r. zainicjowano działania mające przygotować do walki z terroryzmem, nielegalną migracją i narkobiznesem. Przybrały one formę manewrów i ćwiczeń sztabowych.

Do głównych działań podejmowanych w ramach OUBZ w kolejnych latach należy zaliczyć:

- uzgadnianie stanowisk w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego, z wykorzystaniem mechanizmów konsultacyjnych organizacji,
- koordynację i intensyfikowanie współpracy wojskowo-politycznej,
- umacnianie bezpieczeństwa państw członkowskich, poprzez stworzenie wielostronnych struktur i mechanizmów współpracy,
- utworzenie Kolektywnych Sił Pokojowych, które działałyby na obszarze OUBZ, jak i poza nim, na podstawie mandatu ONZ,
- sformowanie Kolektywnych Siły Szybkiego Rozlokowania.

Nadmienić warto, że Rosja udzielała, względnie udziela, pomocy w przygotowywaniu kadr dla resortów siłowych państw członkowskich OUBZ. Ponadto członkowie organizacji mogą kupować broń i specjalną technikę wojskową po wewnętrznych cenach rosyjskich [Malak 2008].

Najważniejszym organem Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego jest Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego, w skład której wchodzi sześć państw członkowskich. Natomiast Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, Rada Ministrów Obrony i Komitet Sekretarzy to organy konsultacyjne i wykonawcze. Decyzje Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego i podejmowane w celu ich realizacji zarządzenia Rady Ministrów Spraw Zagranicznych, Rady Ministrów Obrony i Komitetu Sekretarzy Rad Bezpieczeństwa są obowiązujące dla państw członkowskich oraz organów OUBZ. Niemniej OUBZ posiada także swoje stałe, permanentnie funkcjonujące organy, a także koalicyjne siły i środki [Malak 2008: 34]. OUBZ posiada w zasadzie jeden organ kierowniczy – Połączony Sztab OUBZ, działający od 1 stycznia 2004 r. Do jego kompetencji należy opracowywanie propozycji dotyczących rozbudowy i szkolenia wojskowych komponentów OUBZ, w tym struktur regionalnych oraz operacyjne kierowanie Kolektywnymi Siłami Szybkiego Rozlokowania. Stanowisko szefa sztabu jest rotacyjne, co roku wyznacza się nowego spośród szefów sztabów generalnych państw członkowskich. W celu podwyższania jakości kierowania OUBZ w jego strukturze powołano Stałą Radę, złożoną z pełnomocnych przedstawicieli, którzy posiadają kompetencje do przygotowywania zbiorowych decyzji, jak też przedsięwzięć i roboczego koordynowania ich z narodowymi resortami. Stała Rada, wraz z Sekretariatem, prowadzi bieżącą działalność pomiędzy sesjami Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego. Natomiast Centrum Antyterrorystyczne

ma reagować w przypadku zagrożenia terroryzmem w państwach członkowskich.

W obszarze bezpieczeństwa głównym celem jest objęcie całego regionu systemem bezpieczeństwa zbiorowego, w ramach którego Rosja odgrywałaby szczególną rolę. Ten ogólny cel zawiera w sobie szereg celów niższego rzędu, w tym m.in. rozszerzenie rosyjskiej obecności militarnej w regionie, zapobieżenie rozłokowaniu w nim jednostek innych państw, zmniejszenie napływu do Rosji narkotyków i ograniczenie nielegalnej migracji.

Praktyczna działalność OUBZ wyraża się w organizacji regularnych spotkań oraz nieformalnych szczytów przywódców państw członkowskich, na których często przyjmowane są wspólne deklaracje polityczne dotyczące sytuacji międzynarodowej, w działalności kierowanego przez Rosjanina, generała Nikołaja Bordiuzę sekretariatu, wspólnych ćwiczeniach wojskowych, a także w udzielaniu przez Rosję pomocy wojskowej pozostałym państwom oraz we współpracy w zakresie walki z handlem narkotykami [Falkowski, Lang 2014] i wymiany informacji.

Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego WNP w odpowiedzi na rosnące zagrożenie ze strony islamskich bojowników w państwach Azji Centralnej podjęła w 2000 r. decyzję o utworzeniu w Kolektywnych Sił Szybkiego Rozłokowania Środkowo-Azjatyckiego Regionu Zbiorowego Bezpieczeństwa. Tym samym został utworzony pierwszy wojenny element Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego [Legucka 2015: 16]. W 2002 r. przyjęto dokumenty, które zobowiązują Rosję, Białoruś, Armenię, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan do zorganizowania tzw. regionalnych systemów bezpieczeństwa zbiorowego WNP wraz z kolektywnymi siłami reagowania WNP. W skład Kolektywnych Sił Szybkiego Rozłokowania (utworzonych w 2001 r.) wchodzi dziesięć batalionów z Kazachstanu, Rosji, Tadżykistanu i Kirgizji. Zgodnie ze statutem mogą zostać użyte do odparcia wojennej agresji oraz przeprowadzania operacji w ramach walki z terroryzmem i ekstremizmem, przestępczością zorganizowaną i kłóskami żywiołowymi. Kolektywne Siły Szybkiego Rozłokowania okazały się niezbyt efektywne w walce z wypadami ekstremistów, które miały miejsce w maju 2006 r. w batkinskim regionie Kirgistanu. Na mocy przyjętych, na szczycie w Moskwie w 2010 r., porozumień siły Kolektywnych Sił Szybkiego Rozłokowania mogą zostać użyte w sytuacjach kryzysowych na terytoriach państw członkowskich (na ich wnioski).

W 2003 r. powstała baza wojskowa w Kant (Tadżykistan), która jest oficjalnie bazą OUBZ, a na specjalnym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego, w lutym 2009 r., podjęto decyzję o utworzeniu Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego OUBZ. Ich zadania obejmują odpieranie agresji zewnętrznej, prowadzenie operacji antyterrorystycznych, walkę z prze-

stępczością zorganizowaną i reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. W październiku 2009 r. odbyły się pierwsze ćwiczenia Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego („Współdziałanie 2009”) z udziałem 14 tys. żołnierzy (95% rosyjskich, 5% kazachskich). Kolektywne Siły Reagowania Operacyjnego składają się z jednostek gotowych do podjęcia działań w krótkim czasie. Są to: 98. gwardyjska dywizja powietrznodesantowa i 31. gwardyjska brygada powietrzno-szturmowa z Rosji, 37. brygada powietrzno-szturmowa z Kazachstanu, 103 brygada mobilna z Białorusi oraz jednostki wielkości batalionu z Armenii, Kirgistanu i Tadżykistanu.

Formaty bojowe KSOR co roku prowadzoną manewry wojskowe, podczas których ćwiczy się naturalizację potencjalnych zagrożeń. Od 2003 r. realizowana jest operacja „Kanał”, której celem jest lokalizowanie i powstrzymywanie działalności przestępczej na północnym szlaku narkotykowym. Natomiast od 2004 r. odbywają się manewry antyterrorystyczne „Granica”. W obwodzie czelabińskim prowadzone są ćwiczenia, których celem jest ochrona granic państw członkowskich OUBZ (ćwiczenia w sierpniu 2012 r.). W nich wzięło udział ponad 1 tys. żołnierzy z Rosji, Tadżykistanu i Kirgistanu [Legucka 2015: 16].

Celem Rosji było uzyskanie mandatu dla swoich działań w systemie bezpieczeństwa zbiorowego w Azji Centralnej. Dnia 18 marca 2010 r. podpisana została deklaracja o współpracy pomiędzy OUBZ a ONZ, która oznaczała uznanie zdolności OUBZ do wnoszenia wkładu w zapewnienie bezpieczeństwa na poziomie globalnym. Niemniej jednak OUBZ straciła na wiarygodności z powodu bierności wobec uzbecko-kirgiskich zamieszek etnicznych, które wybuchły 10 czerwca 2010 r. na południu Kirgistanu. 12 czerwca 2010 r., pełniąc obowiązki prezydenta, Kirgistanu Roza Otunbajewa zwróciła się do Rosji o wprowadzenie w rejon konfliktu sił rozjemczych. Rosja wykluczyła swoje zaangażowanie i ograniczyła się do wzmocnienia obsady bazy lotniczej w Kancie. Sekretarze rad bezpieczeństwa państw członkowskich OUBZ, którzy spotkali się w trybie nadzwyczajnym w Moskwie, zadeklarowali jedynie pomoc wojskowo-techniczną i logistyczną. Brak decyzji o wysłaniu sił w rejon konfliktu mógł być spowodowany oporem Uzbekistanu i Kazachstanu. Nie bez znaczenia były również obawy Rosji przed wciągnięciem jej w długotrwały i krwawy konflikt etniczny, co mogłoby skutkować dużymi kosztami finansowymi i stratami wizerunkowymi. Oficjalnym powodem był jednak fakt, że statut OUBZ nie przewidywał interwencji z powodu wewnętrznego kryzysu w państwie członkowskim.

Powyższa sytuacja skutkowałą zmianami formuły interwencji państw członkowskich OUBZ. Przyjęta pod koniec 2010 r. strategia reagowania kryzysowego zakładała wspólne działania dla ochrony stabilności państw członkowskich, a w *Stanowisku w sprawie zasad reagowania państw-stron*

*OUBZ wobec sytuacji nadzwyczajnych* z 2011 r. zapisano możliwość użycia Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego w sytuacji, gdy państwo nie jest w stanie samodzielnie zażegnać kryzysu. Tym samym Federacja Rosyjska zyskała instrument pozwalający jej na legalną interwencję zbrojną w państwie członkowskim OUBZ. Istotne znaczenie dla Rosji miały również ustalenia poczynione w grudniu 2011 r. przez przywódców państw członkowskich, dotyczące baz wojskowych państw trzecich, które mogą zostać rozlokowane na ich terytoriach tylko w porozumieniu z pozostałymi państwami. Ograniczyły one bowiem możliwości trwałej obecności militarnej USA w Kirgistanie, Tadżykistanie i Kazachstanie po zakończeniu misji afgańskiej [Górecki 2014: 80–86].

20 czerwca 2012 r. Uzbekistan zawiesił swoje członkostwo w OUBZ. Było to wynikiem sprzecznych interesów politycznych i ekonomicznych Uzbekistanu oraz Rosji, a także odmiennej wizji systemu bezpieczeństwa regionalnego w Azji Centralnej. Pomimo że Uzbekistan należał do OUBZ, nie uczestniczył w ćwiczeniach wojskowych, odmówił udziału w tworzonych Kolektywnych Siłach Reagowania Operacyjnego i był przeciwny otwarciu rosyjskiej bazy wojskowej na południu Kirgistanu funkcjonującej jako baza Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego. Niepokój Uzbekistanu wzbudzały rosyjskie dążenia do koordynacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw członkowskich OUBZ. Ponadto Uzbekistan sprzeciwiał się możliwości ingerencji sił szybkiego reagowania OUBZ w państwach członkowskich, w przypadku wewnętrznego zagrożenia ich stabilności [Górecki 2014: 57–59].

Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego stała się również płaszczyzną dla prowadzenia operacji pokojowych. 6 października 2007 r. w Duszanbe podpisane zostało *Porozumienie o pokojowej działalności OUBZ*. Porozumienie weszło w życie 29 grudnia 2008 r. po ratyfikacji przez członków OUBZ, z wyjątkiem Uzbekistanu. 15 lipca 2009 r. prezydent Rosji włączył rosyjski kontyngent pokojowy do Kolektywnych Sił Pokojowych OUBZ. W sierpniu 2009 r., na nieformalnym szczycie OUBZ, podpisano memorandum, w którym wskazano intencje stworzenia centrum treningowego na południu Kirgistanu, przy pomocy którego przeciwdziałano by destabilizacji w regionie. W oparciu o decyzję szefów państw członkowskich OUBZ, 10 grudnia 2010 r. przekazano siły pokojowe Organizacji pod prawną dyspozycję Rady Bezpieczeństwa ONZ. Zadeklarowano, że operacje pokojowe OUBZ, które odbywać się będą poza terytorium państw członkowskich, będą wymagały mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ [Legucka 2015: 16–17]. W sytuacji, gdy operacja pokojowa miałaby się odbywać na terytoriach państw członkowskich decyzję o jej powołaniu podejmuje Rada Bezpieczeństwa Zbiorowego OUBZ.



Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym miała zintensyfikować współpracę węższej grupy państw wobec nieefektywności współpracy wojskowej w ramach tej Wspólnoty. Formalnie organizacja jest strukturą bezpieczeństwa regionalnego, którego członkowie zobowiązani są do udzielenia sobie natychmiastowej pomocy w wypadku dokonania agresji wobec któregoś z sygnatariuszy [Falkowski 2006]. OUBZ jest przede wszystkim narzędziem rosyjskiej polityki w regionie, służy umocnieniu Rosji, jako mocarstwa regionalnego. Przykładowo od 1997 r. istnieje zobowiązanie między Rosją a Armenią o wzajemnej pomocy wojskowej na wypadek agresji. Dla potwierdzenia tych zobowiązań, w ramach manewrów OUBZ w Armenii, przeprowadzono ćwiczenia „Cooperation 2012”, zakładające odepchnięcie agresji skierowanej przeciw temu państwu.

Kierunki działań rosyjskich, związane z dominacją Rosji w systemie regionalnego bezpieczeństwa w Azji Centralnej, opierają się na:

- instytucjonalnym wzmacnianiu OUBZ i kreowaniu jej na głównego gwaranta bezpieczeństwa w regionie,
- rozbudowie istniejących baz wojskowych w regionie (gł. w kirgiskim Kancie oraz Tadżykistanie). Wśród najważniejszych rosyjskich obiektów wojskowych można wymienić bazę lotniczą w kirgiskim Kancie (formalnie ma ona status bazy Kolektywnych Sił Szybkiego Rozłokowania OUBZ; stacjonuje tam ok. 1,5 tys. żołnierzy), 201. bazę wojsk lądowych w Tadżykistanie (ok. 7 tys. żołnierzy), szereg instalacji militarnych w Kazachstanie (np. kompleks Bajkonur, kilka poligonów, pułk lotnictwa w Kustanaju), Kirgistanie (np. poligon torpedowy na jeziorze Issyk-kul) i Tadżykistanie (np. kompleks kontroli przestrzeni kosmicznej Okno),
- kontynuacji dozbrajania członków OUBZ (w 2012 r. strona rosyjska obiecała udzielić Kirgistanowi pomocy wojskowej na łączną sumę 1,1 mld dolarów, zaś Tadżykistanowi – 200 mln dolarów. Pierwsze partie rosyjskiego uzbrojenia zostały przekazane w 2014 r.) oraz działaniu na rzecz zmonopolizowania dostaw uzbrojenia do państw regionu,
- blokowaniu współpracy wojskowej państw regionu ze światem zewnętrznym, przede wszystkim NATO i USA. Warto zaznaczyć, że na tym polu Rosjanie osiągnęli już pewne sukcesy – francuska baza w Duszanbe (Tadżykistan) została zamknięta w 2013 roku, amerykańska baza w Manas (Kirgistan) w czerwcu 2014 roku,
- działaniach na rzecz skłonienia Uzbekistanu i Turkmenistanu do wstąpienia do OUBZ, bądź co najmniej podjęcia lub (w przypadku Uzbekistanu) rozszerzenia bilateralnej współpracy wojskowej z Rosją [Falkowski, Lang 2014: 31–32].

OUBZ postrzegana jest przez Rosję jako instrument gwarantujący stabilność w regionie, a zwłaszcza narzędzie wpływów i element umacniania wła-



snej pozycji w stosunkach z USA i NATO. Świadczyć o tym może brak reakcji OUBZ na konflikt etniczny w Kotlinie Fergańskiej w 2010 r., przy jednoczesnym forsowaniu przez Rosję przyjęcia przez OUBZ wspomnianego powyżej zakazu instalacji baz wojskowych państw trzecich w państwach członkowskich bez zgody wszystkich członków Organizacji. Innym przykładem jest polityka Federacji Rosyjskiej wobec Azerbejdżanu i należącej do OUBZ Armenii, której istota sprowadzała się do braku reakcji Organizacji (*de facto* Moskwy) na incydenty zbrojne na granicy azersko-ormiańskiej, czy też dostarczanie uzbrojenia stronie azerskiej, które może zostać użyte przeciwko Armenii w konflikcie karabaskim [Falkowski, Lang 2014]. W przypadku Górskiego Karabachu nie można wykluczyć eskalacji napięć. W ciągu ostatnich dwóch lat dochodziło tam do coraz poważniejszych starć między siłami azerskimi i ormiańskimi. Dotychczas Rosja oficjalnie zachowywała neutralne stanowisko wobec sporu obu państw. Niemniej o tym, że Rosja rozważa możliwość interwencji wojskowej (po ormiańskiej stronie) pod pretekstem przywracania pokoju, mogą świadczyć ćwiczenia OUBZ przeprowadzone we wrześniu 2015 r. w Armenii. Scenariusz ćwiczeń zakładał operację rozdzielenia walczących ze sobą stron konfliktu przez „siły pokojowe” [Zasztwot 2016].

Działaniem Federacji Rosyjskiej, którego celem stała się stabilizacja sytuacji w Azji Centralnej, było przyczynienie się do zakończenia wojny domowej w Tadżykistanie w 1997 r. (porozumienie moskiewskie). W przypadku pozostałych kryzysów i konfliktów w regionie w ostatnich latach nie odnotowano zdecydowanej rosyjskiej reakcji. Do takich należą wspomniane już działania bojowników Islamskiego Ruchu Uzbekistanu w Kirgistanie i Uzbekistanie, w latach 1999–2000 (tzw. kryzysy batkeńskie), konflikty graniczne pomiędzy państwami regionu (np. napięcia na pograniczu Kirgistanu i Tadżykistanu), napięcia pomiędzy Uzbekistanem a Kirgistanem i Tadżykistanem dotyczące budowy w obu państwach elektrowni wodnych. Przykładem niechęci Rosji do angażowania się w rozwiązywanie problemów w Azji Centralnej było niepodjęcie działań mających na celu przerwanie rzezi uzbecko-kirgiskich w 2010 r., mimo że władze Kirgistanu apelowały do Rosji o udzielenie pomocy w celu ustabilizowania sytuacji w ramach OUBZ. Wprawdzie istnieje prawna możliwość reagowania kryzysowego dla ochrony stabilności państw członkowskich, jak też formalna możliwość wykorzystywania sił OUBZ w charakterze misji pokojowych, lecz większość państw regionu traktuje hipotetyczną rosyjską interwencję jako ostateczność. Ponadto na brak efektywności Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego w walce z zagrożeniami dla bezpieczeństwa wpływa pozostawanie poza jej strukturami Uzbekistanu, który ze względu na problemy wewnętrzne i potencjał konfliktowy jest kluczowym państwem dla stabilności regionu [Falkowski, Lang 2014].

W deklaracji przyjętej przez szefów państw OUBZ, w maju 2012 r., scharakteryzowano niebezpieczne tendencje w świecie, akcentując kwestię rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia i terroryzmu. Natomiast niewiele miejsca poświęcono operacjom pokojowym, wyrażono jedynie zaniepokojenie militarną ingerencją w wewnętrzne sprawy państw, z naruszeniem prawa międzynarodowego. Zaakcentowano znaczenie pokojowych środków w regulowaniu konfliktów zbrojnych.

Pierwsze ćwiczenia sił pokojowych przeprowadzone zostały w grudniu 2012 r. Podczas działań pokojowych ćwiczyli nowe sposoby walki z fundamentalistami islamskimi i terrorystami oraz działań na obszarze konfliktu. W dniach 20–25 września 2013 r. na terytorium Białorusi odbyły się ćwiczenia Kolektywnych Sił Operacyjnego Reagowania Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym „Współdziałanie 2013”. Udział w nich wzięły kontyngenty z Armenii, Białorusi (ze składu 103. Brygady Mobilnej), Kazachstanu, Kirgistanu, Rosji (z 31. Brygady Desantowo-Szturmowej) i Tadżykistanu – łącznie 600 żołnierzy, 60 pojazdów bojowych, 15 samolotów i śmigłowców. W kolejnych ćwiczeniach sił pokojowych „Niezniszczalne braterstwo 2013”, w październiku 2013 r., wzięło udział 2,5 tys. żołnierzy z Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Rosji i Tadżykistanu, a także około 500 jednostek broni oraz sprzętu wojskowego i specjalnego. Na szczycie OUBZ, 23 września 2013 r. w Soczi, przedstawiciele państw członkowskich przyjęli nowe plany działania i zidentyfikowali zagrożenia w regionie. Jednym z ważniejszych problemów omawianych podczas szczytu była perspektywa „Afganistan 2014”, tzn. sytuacja w regionie po zakończeniu operacji ISAF w Afganistanie z uwzględnieniem możliwości odegrania przez OUBZ roli stabilizacyjnej w tej części świata [Legucka 2015: 18].

Niestabilna sytuacja w prowincjach Afganistanu, graniczących z Turkmenistanem i Tadżykistanem, zaostrza problemy na granicy, głównie z powodu transgranicznej działalności przestępczej (przemyt narkotyków). Stąd też 13 maja 2015 r. w Tadżykistanie rozpoczęły się ćwiczenia Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego, podczas których w ciągu dwóch dni do Tadżykistanu przerzucono około 1,5 tys. żołnierzy, m.in. z Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Ćwiczenia były testem zdolności szybkiego przerzutu sił Organizacji Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego. Określone działania podejmował również Turkmenistan, tzn. na granicę z Afganistanem ściągano dodatkowe siły wojskowe z innych części państwa, lokalnych mieszkańców wcielano do wojska pod pretekstem ćwiczeń, budowano umocnienia i pozycje ogniowe wokół kluczowych obiektów. Skomplikowaną sytuację próbuje wykorzystywać Federacja Rosyjska, aby zwiększać swoje wpływy w sferze bezpieczeństwa w regionie. Rosja przedstawia OUBZ jako jedyną siłę zdolną do neutralizacji wspomnianych zagrożeń, a także podejmuje

próby przekonania Turkmenistanu i Uzbekistanu (państw będących członkami organizacji) do współpracy z Organizacją oraz stara się wymuszać na państwach regionu ustępstwa w zamian za dostawy uzbrojenia, bądź gwarancje bezpieczeństwa (np. kwestia powrotu rosyjskiej Służby Granicznej na granicę tadżycko-afgańską wycofanej w 2005 r.) [Lang 2015].

## Rozdział 15.

# Instytucjonalizacja współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku

---

### 15.1. Najważniejsze obszary niestabilności w regionie

Rosnący ekonomiczny i demograficzny potencjał krajów Azji jest jednym z czynników determinujących kształt ładu międzynarodowego w XXI w. Umocnienie znaczenia regionu Azji i Pacyfiku w systemie międzynarodowym będzie miało swoje uzasadnienie w trendach ekonomicznych i demograficznych. Zmniejsza się dominacja państw zachodnich. Wzrasta pozycja potęg wschodzących, głównie BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Afryka Południowa), które w dużym stopniu kształtują procesy globalizacyjne. W 2030 r. Chiny i Indie będą stanowiły 35% światowej populacji oraz wytwarzały 25% światowego PKB [Global Trends 2030, 2012: 107].

Zakłada się, że światowy ośrodek władzy przesunie się z systemu euroatlantyckiego i obejmie nowych, globalnych graczy Azji i Pacyfiku. Chiny i Indie umocnią swoją pozycję w systemie międzynarodowym, a USA i Europa stracą na znaczeniu. Projekcje te potwierdza również zwrot polityki USA ku Azji, jako najważniejszego centrum siły i światowej polityki. Może to tym samym prowadzić do konfliktu strategicznych interesów rywalizujących tam mocarstw – Chin i USA. Jednocześnie region Azji i Pacyfiku w coraz większym stopniu generuje zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Rosnące budżety wojskowe państw Azji Południowo-Wschodniej znajdują odzwierciedlenie w sprzecznych interesach, które mogą stać się przyczyną gwałtownych konfliktów. Na uwagę zasługuje fakt, że w ciągu minionego wieku wydatki zbrojeniowe wzrosły w tym regionie o 41% [Sicherheit in Südostasien 2014: 2]. Mimo zróżnicowanych systemów politycznych od mniej lub bardziej ukształtowanych demokracji – poprzez

rządy autokratyczne, po dyktatury wojskowe – Azja jest według *EIU Democracy Index* najbardziej pozytywnym w aspekcie demokratyzacji regionem od czasów ustanowienia Indexu w 2006 r. [*EIU Democracy Index* 2015: 25].

Rywalizacja Chin i USA o wpływy w Azji Południowowschodniej ma niekorzystny wpływ na stabilność regionu. Międzypaństwowe napięcia w regionie, przy trwałym braku zaufania pomiędzy państwami, mają swoje korzenie w przeszłości. Przykładem jest spór graniczny pomiędzy Kambodżą a Wietnamem. Wzrost poziomu uzbrojenia w regionie jest zarówno konsekwencją obaw związanych z chińską potęgą militarną, jak również sporów na tle terytorialnym i morskim. Wiele państw boryka się z wewnętrzną niestabilnością oraz konfliktami (m.in. Birma, Filipiny i Tajlandia) czy przemocą w procesie wyborczym (m.in. Kambodża, Indonezja i Tajlandia). Najważniejsze nowe zagrożenie dla bezpieczeństwa regionu to rozprzestrzenianie się piractwa, islamski ekstremizm i międzynarodowy dżihad, eskalujący kryzys związany z falą uchodźców, handel ludźmi, pranie brudnych pieniędzy i zmiany klimatu. Co więcej wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania mają coraz większy zasięg, aktorzy niepaństwowi oraz międzynarodowe napięcia kształtują nową jakość konfliktu. Rywalizacja mocarstw na Morzu Południowochińskim postrzegana jest przez kraje regionu (np. Indonezję), jako najważniejsze wyzwanie dla jego bezpieczeństwa, bowiem destabilizuje region w całości. Spory morskie i terytorialne interpretuje się jako determinowane brakiem zasobów i wzrostem nacjonalistycznych nastrojów w Chinach, które prowadzą do reinterpretacji historycznych granic. Nowe wschodzące potęgi, jak Chiny i Indie nie postrzega się tylko w kontekście generowania wyzwań, ale również stwarzania możliwości (np. poszerzanie rynków zbytu dla krajowych produktów). Największy islamski kraj na świecie, Indonezja zabiega o uzyskanie stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Jednocześnie boryka się z wewnętrznymi konfliktami na tle religijnym, międzynarodowym dżihadyzmem i migracją [Van Der Lijn, Avezov 2015: 5–12].

Niestabilność regionu po okresie dynamicznego rozwoju gospodarczego, poczynszy od lat 90., uwiidocznili azjatycki kryzys finansowy i gospodarczy w latach 1997–1998, rozwój terroryzmu, wojny domowe oraz konflikty terytorialne na Morzu Południowochińskim. Wśród najważniejszych punktów zapalnych należy wymienić: problem Półwyspu Koreańskiego (północnokoreański program atomowy i pocisków balistycznych oraz jego konsekwencje dla stabilności regionu), konflikt pomiędzy Chinami i Tajwanem, a także spór o kontrolę nad regionem Spratly Island na Morzu Południowochińskim. Napięcia zmniejszyły się jedynie w kwestii Tajwanu. Niemniej obie strony konfliktu mają fundamentalnie odmienne cele. Chiny dążą do połączenia z wyspą, podczas gdy Tajwan do zachowania swojego *status quo*, jako niezależna wyspa.

Tabela 8. Percepcja wyzwań bezpieczeństwa w poszczególnych regionach świata

	Afryka	Europa	Ameryka Pd.	Bliski Wschód i Afryka Pn.	Azja Pd.	Azja Północno-wschodnia	Azja Południowo-wschodnia	Azja Środkowa
Konflikt mocarstw/geopolityka	x	x	x	x	x	x	x	x
Konflikt międzypaństwowy		x		x	x	x	x	x
Konflikt wewnątrzpaństwowy	x		x	x	x	x	x	x
Międzynarodowy dzihadyzm	x	x		x	x	x	x	x
Surowce/środowisko	x	x	x		x	x	x	x
piractwo i konflikt morski	x	x	x		x	x	x	
Zorganizowana przestępczość	x	x	x				x	x
Prolifercja broni	x	x		x			x	x
Państwa słabe	x	x	x	x	x	x	x	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI New Geopolitics of Peace Operations Initiative, Eight dialogue meetings, 2012–14.

Półwysep Koreański, podzielony po drugiej wojnie światowej między dwa państwa: Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną (Koreę Północną) i Republikę Korei (Koreę Południową), wpływa na stabilność obszaru Azji i Pacyfiku. Wynika to z możliwości podjęcia przez Koreę Północną siłowej próby zjednoczenia półwyspu, produkcji i handlu rakietami balistycznym oraz dążeń do posiadania broni nuklearnej. Chiny są obecnie jedyną potęgą, która może decydująco wpływać na dalszy rozwój kryzysu koreańskiego. Za jego początek uznaje się rok 1993, kiedy Korea Północna wypowiedziała traktat o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT), opuszczając go ostatecznie w 2003 r. Zależność Korei od chińskich dostaw energii i żywności, które pokrywają ok. 70–90% północnokoreańskiej konsumpcji energetycznej i stanowią 75% importu zboża, może doprowadzić do politycznego paraliżu w Korei. Dnia 19 września 2005 r., pod egidą Chin,

zawarte zostało porozumienie pomiędzy USA, Chinami, Rosją, Japonią, Koreą Północną i Koreą Południową, przewidujące zaprzestanie przez Koreę Północną realizacji wszelkich programów rozwoju broni jądrowej. Jednakże pod koniec tego roku doszło do pogorszenia się wzajemnych relacji, Stany Zjednoczone zaostrzyły swoją politykę wobec koreańskiego reżimu i nałożyły sankcje (m.in. zamrażając zagraniczne konta północnokoreańskiego rządu w Makau). We wrześniu 2006 r. Pjongjang przeprowadził pierwszą próbę jądrową, w maju 2006 r. drugą. W styczniu 2013 r. pojawiły się informacje na temat przygotowań do trzeciego testu jądrowego. Syn, zmarłego 17 grudnia 2011 r., „Wielkiego Wodza” Korei Kim Jong-il, Kim Jong-un zapowiedział kontynuację politycznego kierunku swojego ojca. Komunistyczna rodzina północnokoreańskich przywódców postrzega posiadanie broni jądrowej za gwarancję bezpieczeństwa swojej ojczyzny oraz optymalny instrument odstraszania potencjalnych ataków USA. W lutym 2013 r. wyrazem utrzymania konfrontacyjnej postawy wobec USA i Korei Południowej był kolejny test wybuchu ładunku nuklearnego, wbrew wyraźnych ostrzeżeń Pekinu. Zarówno USA, jak i Chiny dążą do wyeliminowania zagrożenia bronią jądrową na Półwyspie Koreańskim. Z punktu widzenia Chin sąsiedztwo kolejnego, obok Indii i Pakistanu, kraju posiadającego zdolność do użycia systemu broni jądrowej, bardzo pogorszyłoby chińskie bezpieczeństwo oraz doprowadziłoby do eskalacji konfliktu na linii USA–Korea Północna. Jednocześnie chińskie obawy wiążą się z wywołaniem przez uzbrojoną Koreę Północną tzw. reakcji łańcuchowej w regionie Azji Wschodniej (w Japonii, Tajwanie, USA). W styczniu 2013 r. Pekin poparł oengetowskie sankcje wobec północnokoreańskiego reżimu i wystrzelenia rakiet dalekiego zasięgu w grudniu 2013 r. W styczniu 2016 r. władze Korei Północnej potwierdziły przeprowadzenie próby wybuchu niewielkiej bomby wodorowej.

Obecnie kluczowe znaczenie dla regionu Azji i Pacyfiku ma awans Chin w przeciągu 2010 r. do pozycji drugiej, po Stanach Zjednoczonych, gospodarce świata. Przeważająca pozycja Państwa Środka w kształtowaniu porządku regionalnego będzie automatycznie oznaczała zmniejszenie amerykańskiego wpływu na obszarze Azji i Pacyfiku. Wciąż jednak Chiny nie posiadają wystarczających zdolności militarnych do wymuszenia amerykańskiego wycofania się z regionu. Rosnąca rola Chin i ich wizerunek atrakcyjnego partnera w regionie azjatyckim u progu XXI w. przełożyły się na ich wiodącą pozycję w handlu zagranicznym regionu, wyprzedzając USA. W 2002 r. Chiny zawarły porozumienie o wolnym handlu z 10 państwami Asean. Poza współpracą ekonomiczną, Pekin wyrażał gotowość integracji z istniejącymi regionalnymi instytucjami bezpieczeństwa, m.in. w 2002 r. doszło do podpisania deklaracji *Conduct of the Parties in the South China Sea*, ustanawiającej zasady współpracy na spornych obszarach Morza Południowochińskiego.



W 2009 r. Chiny zaprzestały tzw. „ofensywy wdzięku” i podjęły bardziej agresywną politykę w regionie. Opierając się na tzw. „mapie dziewięciu kresek” Chiny roszczą sobie prawo do niemal całego Morza Południowochińskiego. Sprzeciw wobec tych roszczeń wysuwają cztery wschodnioazjatyckie kraje: Wietnam, Filipiny, Malezja, Brunei oraz Tajwan. Przedmiotem sporu są wyspy archipelagu Paracel i Spratley. Pekin ustanowił własną prefekturę (Shansha) na obszarach roszczeniowych, postawił w gotowości marynarkę wojenną, prowadzi manewry floty wojennej, a chińska straż brzegowa wymusza na wietnamskich i filipińskich kuterach rybackich zwracanie do portów. W odpowiedzi Wietnam i Filipiny zareagowały zaostrożeniem retoryki politycznej, aresztowaniami chińskich rybaków i dobrożeniem swoich sił zbrojnych. Konflikt o niezamieszkałe wyspy jest sporem o zagwarantowanie sobie dostępu do znajdujących się tam zasobów (prawa do połowów, ropę i gaz ziemny, jak również wykorzystanie atoli do celów wojskowych). Kontrola przestrzeni powietrznej, morskiej i zajęcie wysp pozwala na instalowanie radarów systemu obrony żegluga morskiej itp. Morze Południowochińskie należy do jednych z najważniejszych światowych morskich szlaków handlowych. Wolna i bezpieczna żegluga warunkuje zarówno otwarcie się Indii na świat, jak i integrację Japonii z rynkami europejskimi.

Sporom terytorialnym na Morzu Południowochińskim towarzyszy wzrost tendencji nacjonalistycznych w zaangażowanych państwach. W reakcji na zainstalowanie chińskich platform wiertniczych na spornych wyspach doszło do masowych antychińskich demonstracji w stolicy Wietnamu, Hanoi. Demonstranci domagali się zdecydowanej polityki władz wobec Chin i zaatakowali chińskie fabryki oraz sklepy [wiadomości.gazeta.pl, 16.05.2014].

Również eskalacja terytorialnego konfliktu pomiędzy Chinami a Japonią, w 2012 r. o wyspy Diaoyutai (Senkaku) na Morzu Południowochińskim, rodzi obawy o destabilizację regionu. Napięte stosunki Państwa Środka z Japonią determinują uwarunkowania historyczne. Japonia anektowała Wyspy Diaoyutai w czasie pierwszej wojny chińsko-japońskiej, w 1895 r. i nazwała je Senkaku. Po drugiej wojnie światowej wyspy wraz z innymi obszarami objęte zostały administracją wojskową USA, w ramach traktatu pokojowego z Japonią podpisanego w 1951 r. w San Francisco. W 1970 r. USA zwróciły wyspy Japonii, co wywołało roszczenia Chin. Pekin odrzuca żądania Tokio w stosunku do terytoriów (również Tajwanu z otaczającymi go wyspami), które Japonia uzyskała w procesie kolonizacji i prowadzonych wojen ekspansjonistycznych, jako rewizjonistyczne. Mając na uwadze wykluczające się stanowiska obu stron, co jakiś czas dochodziło do napięć we wzajemnych relacjach. Jednakże od 2012 r. konflikt się zaostrzył, czego

wyrazem jest obserwowana demonstracja siły militarnej. Impulsem stał się zakup spornych wysp od prywatnej rodziny, dokonany przez japoński rząd 10 września 2012 r., i ich „upaństwowienie”. W listopadzie 2013 r. Chiny ustanowiły strefę identyfikacji obrony powietrznej (AIDZ), nieuznaną przez USA i Japonię. Analogiczną strefę Japonia ustanowiła ponad 40 lat temu. Fakt nachodzenia na siebie obu stref stwarza nowy potencjał konfliktowy, który jednocześnie naraża amerykańskie siły zbrojne na ich włączenie w japońsko-chiński spór terytorialny [Fischer, Müller-Hofstede 2014: 927–933]. Dotychczas pokój w regionie gwarantowany był przede wszystkim wojskową obecnością USA w zachodnim Pacyfiku (ok. 100 tys. amerykańskich żołnierzy stacjonuje w Japonii, Korei Południowej i Australii).

Do przesłanek agresywnej chińskiej polityki zagranicznej w Azji Południowowschodniej zalicza się m.in.: pozyskanie dostępu do zasobów naturalnych, instrumentalizację chińskiego nacjonalizmu dla utrzymania komunistycznego reżimu, wzrost wpływów wojska w chińskim aparacie władzy, wykorzystanie osłabionej wojnami w Iraku i Afganistanie pozycji USA. Z drugiej strony działania Chin można postrzegać/interpretować jako przejaw umacniania się uzasadnionych roszczeń do przejęcia kontroli nad regionem, jako wyraz umacniania się ich potęgi. Jak już wspomniano pod koniec 2013 r. Chiny ustanowiły strefę identyfikacji obrony powietrznej (AIDZ), obejmującą sporne z Japonią wyspy Diaoyu/Senkaku, a z końcem 2014 r. rozpoczęły budowę bazy wojskowej na wyspie Nanji w pobliżu Diaoyu/Senka [Szczudlik-Tatar 2015]. Kolejnym kontrowersyjnym chińskim projektem na Morzu Południowochińskim są sztuczne wyspy, na których budowane są bazy wojskowe. Wszystkie te działania przyczyniają się do wzrostu napięć w regionie i zagrażają jego równowadze, a także zaostrzają relacje amerykańsko-chińskie.

„Tykającą bombą zegarową” zagrażającą bezpieczeństwu i stabilności regionu Azji i Pacyfiku określa się konflikt pomiędzy Chinami i Tajwanem, od czasu kiedy w 1949 r. doszło do odłączenia Tajwanu od Chin. Od tego czasu Tajwan określa się oficjalnie jako Republika Chińska i podtrzymuje swoją niepodległość, zakorzenioną w konstytucji i uznaną przez społeczność międzynarodową. Chiny dążą natomiast do ponownego zjednoczenia i grożą użyciem siły, w przypadku gdyby wyspa oficjalnie proklamowała swoją niezależność. W marcu 2005 r. chiński parlament uchwalił tzw. prawo antysecesyjne, przewidujące m.in. polityczną i militarną walkę z separatystami i ich izolację. Podczas gdy Pekin postrzega je jako „sprawiedliwe instrument odstraszenia separatyzmu”, Tajpej widzi w nim „czerwony terror” [Van Der Lijn, Avezov 2015: 942–943]. Wybory prezydenckie w Tajwanie w 2008 r. stworzyły warunki dla rozluźnienia i intensyfikacji stosunków między Tajwanem a ChRL, która przejawiała się we wzmocnieniu współ-

pracy politycznej, gospodarczej i społecznej [Van Der Lijn, Avezov 2015: 944–945]. Kolejne wybory prezydenckie na wyspie, w styczniu 2016 r., wygrała liderka opozycyjnej Demokratycznej Partii Postępowej (DPP) – Cai Ing-wen, opowiadająca się za niepodległością Tajwanu. Nowa prezydent zapowiedziała utrzymanie „spójnych, przewidywalnych i zrównoważonych” relacji z Chinami, przy jednoczesnej obronie interesów i suwerenności Tajwanu [Wybory prezydenckie na Tajwanie. Zwycięstwo proniepodległościowej kandydatki, 16.01.2016]. Jednakże mało realistyczne wydaje się wypracowanie przez obie strony w przewidywalnym czasie rozwiązań opartych na wspólnym politycznym kompromisie.

„Zwrot ku Azji” zapoczątkowany przez administrację prezydenta Baracka Obamy w 2011 r. wynikał z postrzegania tego obszaru, jako kluczowego dla przyszłego rozwoju polityczno-ekonomicznego świata. Jest jednocześnie reakcją równoważącą wzrost potęgi Chin. W odróżnieniu od Chin, Stany Zjednoczone nie wysuwają żadnych roszczeń terytorialnych, a także do tej pory nie opowiedziały się za jakąkolwiek ze stron konfliktów. Chińska ekspansja wojskowa na Morzu Południowochińskim zaostcza relacje na linii Chiny-USA, a sojusznikiem USA jest bezpośrednio zaangażowany w spór terytorialny Wietnam. Niemniej od lat amerykańska strategia zakładała unikanie bezpośredniego zaangażowania w terytorialne spory. Jej cele to: wzmocnienie istniejących sojuszy, pogłębienie relacji z potęgami wschodzącymi (przede wszystkim z Chinami), rozbudowa amerykańskiego handlu i inwestycji, obecności militarnej, wzmocnienie multilateralnych instytucji w przeciwdziałaniu konfliktom i wspieraniu praw człowieka i demokracji. Punkt ciężkości stanowi jednak pogłębianie oraz modernizacja istniejących sojuszy wojskowych z Tajlandią i Filipinami. Na początku 2014 r. Filipiny ratyfikowały nowe porozumienie w zakresie obrony, umożliwiające amerykańskiej armii dostęp do baz wojskowych, portów i lotnisk. W 2011 r. USA zapowiedziało stacjonowanie 2500 żołnierzy amerykańskiej piechoty morskiej w Darwin na południowym wybrzeżu Australii, a także obecność czterech okrętów wojennych w Singapurze. Do 2020 r. planuje się stałą obecność 60% amerykańskich *marines* na Pacyfiku, obecnie jest to ok. 50%. USA intensyfikuje relacje również z innymi partnerami w regionie m.in. Indonezją, Wietnamem, Tajlandią, Kambodżą.

Rosnąca potęga Chin i rywalizacja z USA rodzi obawy o podział regionu na dwie strefy wpływów. Eskalacja napięć pomiędzy mocarstwami pociągnęłaby za sobą, obok fatalnych konsekwencji w sferze bezpieczeństwa, negatywne następstwa dla rozwoju ekonomicznego. Gospodarki państw regionu są w dużym stopniu uzależnione od Państwa Środka. Aż 1/3 eksportu Filipin trafia do Chin, podczas gdy do USA tylko 15%. Rosną również chińskie inwestycje w tym kraju.

Niepewność co do rozwoju zagrożeń w regionie przekłada się na wzrost wydatków obronnych prawie wszystkich państw Azji Południowowschodniej, szczególnie w obszarze marynarki wojennej. W 2009 r. Wietnam kupił sześć rosyjskich bojowych okrętów podwodnych.

Kolejnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa regionu są konflikty wewnętrzne, często o charakterze wojen domowych. Wysoki stopień ubóstwa i wewnętrzne spory na tle etnicznym i religijnym, przybierające postać zbrojnych starć pomiędzy buddystami i muzułmanami w Birmie, pociągnęły za sobą tysiące ofiar i wypędzenie ponad 100 tys. Rohingas (etnicznej grupy muzułmanów, nieuznawanych w Birmie za ludność rodzimą). Wywołało to reakcję w większości islamskiej Indonezji i Malezji, a także w świecie arabskim (w celu zażegnania konfliktu Organizacja Państw Islamskich ustanowiła specjalnego przedstawiciela w tym kraju; Arabia Saudyjska skierowała pomoc humanitarną w wysokości 50 mln USD). Niemniej sytuacja jest w dalszym ciągu napięta w związku z brakiem spójnej strategii wyjścia z kryzysu rządu Birmy z prezydentem Thein Sein na czele [Heiduk 2014: 7–8].

Podobnie do zbrojnych starć pomiędzy muzułmanami a buddystami dochodzi w zdominowanej przez islam wschodniej Tajlandii. W Indonezji w ostatnim okresie zaostrzył się konflikt pomiędzy rządem centralnym a dążącą do niepodległości Papuy (zachodniej części wyspy Nowa Gwinea należącej do Indonezji) – zmilitaryzowaną Organizacją na rzecz Wolnej Papuy (OPM). Aktywność ugrupowań terrorystycznych (powiązanych z Al-Ka'idą i Jemaah Islamiyah/JI – Abu Sayyaf) i separatystycznych, skupionych głównie na południu Filipin (Mindanao), jest największym zagrożeniem wewnętrznym w tym kraju. W 2012 r. traktat pokojowy podpisany pomiędzy Islamskim Frontem Wyzwolenia Moro (Moro Islamic Liberation Front) i filipińskim rządem w Manili, zakończył walki pociągające za sobą tysiące ofiar i przymusowe przesiedlenia ponad pół miliona osób. W 2002 roku światową opinią publiczną wstrząsnęły ataki terrorystycznych Jemaah Islamiyah na wyspie Bali, w których zginęło 200 osób. W konsekwencji region Azji Południowowschodniej uznano za drugi, po Afganistanie, front w walce przeciw terroryzmowi. Mimo podejmowanych z powodzeniem operacji antyterrorystycznych, zagrożenie aktami terrorku w Indonezji wciąż się utrzymuje, zwłaszcza obawy o rozszerzenie aktywności Państwa Islamskiego na Azję Południowowschodnią skierowały intensywne działania indonezyjskich służb przeciwko jego zwolennikom [Heiduk 2014: 8].

Wielowymiarowe wyzwania bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku określały jednocześnie potrzebę ukształtowania kompleksowej sieci bilateralnych i multilateralnych porozumień w zakresie bezpieczeństwa. W miejsce jednego regionalnego mechanizmu, w południowej Azji pojawiły się liczne organizacje, które się częściowo pokrywają. Część z nich zajmuje się wy-

łącznie kwestiami bezpieczeństwa, inne uwzględniają również dodatkowe zagadnienia [por. tabelę 9 i ryc. 8]. W przeciwieństwie do Europy, wszystkie z nich charakteryzuje słaby poziom instytucjonalizacji. Najważniejsze forum wielostronnej współpracy stanowią Forum Regionalne ASEAN (ARF) i Szczyty Azji Wschodniej (East Asia Summit, EAS) ukształtowane wokół dziesięciu południowoazjatyckich państw zintegrowanych w Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Koncentrują się one jednak na nietradycyjnych, miękkich aspektach bezpieczeństwa. Dlatego też USA regionalne platformy traktują jako uzupełnienie do swoich dwustronnych obronnych sojuszy, które zaczynają pełnić rolę prawdziwego „kręgosłupa” amerykańskiej polityki w regionie Azji i Pacyfiku. Tworzy pięć bilateralnych sojuszy obronnych USA (z Japonią, Południową Koreą, Australią, Filipinami i Tajlandią, tzw. oś i szprychy). Wydaje się, że są one niezbędnym elementem architektury w regionie, mając na uwadze wzrost potęgi Chin w ciągu ostatnich lat, również militarnej. UE i jej państwa członkowskie pełnią marginalną rolę w regionalnej kombinacji porozumień, dwu- i wielostronnej współpracy oraz multilateralnych organizacji [zob. szerzej Wacker 2015].

Tabela 9. Regionalne organizacje i fora współpracy w południowej Azji

Organizacja	Rok powstania	Członkowie	Poszerzenie	Cele i forma
ASEAN	1967	Indonezja, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia (5)	Brunei (1984), Wietnam (1995), Laos, Birma (1997), Kambodża (1999) (+5=10)	Kompleksowa agenda, <i>Traktat o wzajemnych stosunkach i współpracy</i> (TAC) 1976. Cel: wspólnota o trzech filarach: ekonomicznym, społeczno-kulturowym i ds. politycznych i bezpieczeństwa
Konferencje Postminalne ASEAN	1977	10 państw ASEAN + 10 partnerów dialogu (Australia, Chiny, UE, Japonia, Indie, Kanada, Nowa Zelandia, Rosja, Korea Południowa, USA) (=20)		Międzynarodowe kwestie polityczne i gospodarcze, transnarodowe zagadnienia jak zorganizowana przestępczość, handel narkotykami, handel ludźmi, środowiska i zdrowie. Dodatkowo: ASEAN+1 z każdym partnerem dialogu
Forum Regionalne ASEAN (ARF)	1994	10 państw ASEAN + 10 partnerów dialogu + Bangladesz, Mongolia, Korea Północna, Pakistan, Papua Nowa Gwinea, Sri Lanka, Timor Wschodni (=27)		Bezpieczeństwo regionalne, nietradycyjne aspekty bezpieczeństwa (pomoc w przypadku klęsk żywiołowych, budowa zaufania, dyplomacja prewencyjna), Spotkania ministrów spraw zagranicznych, spotkania przedstawicieli ministerstw obrony (ARF Defence Officials' Dialogue DOD), konferencje poświęcone polityce bezpieczeństwa (ARF Security Policy Conference ASPC)

Organizacja	Rok powstania	Członkowie	Poszerzenie	Cele i forma
ASEAN+3 (APT)	1997	10 państw ASEAN + Chiny, Japonia, Korea Południowa		Gospodarka/finanse, reakcja na kryzys finansowy w Azji, inicjatywa Chiang-Mai
Plus 3	2004	Chiny, Japonia, Korea Południowa		Osobne szczyty od 2008 r., Trilateralny Sekretariat ds. Współpracy (TCS) od 2011, stosunki polityczne, globalna gospodarka, pomoc w przypadku klęsk żywiołowych
Szczyty Azji Wschodniej (EAS)	2005	ASEAN +3+3 (Australia, Indie, Nowa Zelandia)	2011: + Rosja i USA	Kompleksowa agenda, priorytety: środowisko i energia, edukacja, finanse, globalne zdrowie i pandemie, zarządzanie naturalnymi katastrofami, łączność ASEAN
Spotkania Ministrów Obrony ASEAN (ADMM)	2006	10 państw ASEAN		Nietradycyjne aspekty bezpieczeństwa, spotkania ministrów obrony
ADMM+	2010	=EAS 2011 (ASEAN+8)		Spotkania ministrów obrony, budowanie środków zaufania i zdolności (obszary: walka z terroryzmem, pomoc humanitarna i w przypadku klęsk żywiołowych, bezpieczeństwo morskie, medycyna wojskowa, operacje utrzymywania pokoju; nowe: humanitarne działania odminowywania)
Forum Morskie ASEAN (AMF)	2010	10 państw ASEAN		Współpraca morska (środowisko, nielegalne połowy, piractwo, ekoturystyka, swoboda żeglugi)
Rozszerzone AMF (EAMF)	2010	=EAS 2011 (ASEAN+8)		Współpraca morska (jak AMF)
Rada Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku (CSCAP)	1993	Państwa ASEAN (minus Laos i Birma) +8 UE, Kanada, Mongolia, Korea Północna, Papua Nowa Gwinea (=21)+ stowarzyszone: Sekretariat Forum Wysp Pacyfiku		Kwestia bezpieczeństwa, Track 2 (nieformalnie, eksperci), grupy robocze ds. zmieniających się zagadnień
Porozumienie obronne pięciu potęg	1971	Australia, WB, Nowa Zelandia, Singapur, Malezja		Wspólne ćwiczenia wojskowe, spotkania ministrów obrony

Organizacja	Rok powstania	Członkowie	Poszerzenie	Cele i forma
<b>Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku APEC</b>	1987	Australia, Brunei, Indonezja, Japonia, Kanada, Malezja, Nowa Zelandia, Filipiny, Singapur, Korea Południowa, Tajlandia, USA	Chiny, Hong-Kong, Tajwan („Chiński Tajpej”) (1991), Meksyk, Papua Nowa Gwinea (1993), Chile (1994), Peru, Rosja, Wietnam (1998) (=21)	Gospodarka i handel
<b>Szczyty Azja-Europa (ASEM)</b>	1996	Początkowo 15 UE+ 7 ASEAN+ Chiny, Japonia, Korea Południowa, Komisja Europejska	+13 państwa UE, +2kraje europejskie + 11 państw azjatyckich + Sekretariat ASEAN	Kompleksowa agenda
<b>Forum Straży Przybrzeżnej Północnego Pacyfiku (NPCGF)</b>	2000	Japonia, Rosja, Korea Południowa, USA	Chiny, Kanada	Współpraca straży przybrzeżnej
<b>Dialog Shangri-La</b>	2002	Organizowany przez IISS (Londyn) International Institute for Strategic Studies		bezpieczeństwo
<b>Spotkania przywódców agencji azjatyckich straży przybrzeżnych (HACGAM)</b>	2004	ASEAN+3+Bangladesz, Hong Kong, Pakistan, Sri Lanka		Współpraca straży przybrzeżnych
<b>Rozmowy sześciopstronne (6PT)</b>	2004	Obie Koree, Chiny, Japonia, Rosja, USA		Grupy ad hoc, program nuklearny Korei Północnej (bez spotkań od 2009 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wacker 2015: 38–40.

## 15.2. Stowarzyszenie Azji Południowo-Wschodniej – ASEAN

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) powstał 8 sierpnia 1967 r. jako regionalna, początkowo o luźnym charakterze, organizacja krajów Azji Południowo-Wschodniej. Do państw założycieli należały Malezja, Indonezja, Filipiny, Tajlandia i Singapur. Przyświecającym celem była przede



wszystkim „współpraca”, a nie „integracja”. Dokument założycielski – deklaracja z Bangkoku, wśród dążeń i zadań utworzonego stowarzyszenia, wymieniał współpracę w obszarze rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturalnego, technicznego, edukacyjnego i innych, kształtowanie pokoju oraz stabilizacji politycznej w regionie poprzez respektowanie wymiaru sprawiedliwości i praworządności, a także przestrzeganie zasad Karty Narodów Zjednoczonych. Początkowym motywem powstania ASEAN było przeciwdziałanie regionalnym konfliktom, budowa wzajemnego zaufania i promocja regionalnej stabilności i bezpieczeństwa, jak również stworzenie regionalnych podstaw dla osiągnięcia rozwoju gospodarczego.

Obecnie ASEAN tworzy dziesięć państw członkowskich: Brunei, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Birma, Filipiny, Singapur, Tajlandia i Wietnam. Najważniejszą obszarem współpracy w ramach ASEAN jest integracja gospodarcza. W połączeniu z celami zwiększenia konkurencyjności regionu, zrównoważonego rozwoju i integracji z gospodarką światową, ASEAN dążył do utworzenia do 2015 r. wspólnoty gospodarczej opierającej się na wspólnym rynku dla towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Już od dłuższego czasu państwa, stopniowo redukując cła, dążą do utworzenia strefy wolnego handlu ASEAN Free Trade Area (AFTA).

Nową erę w integracji ASEAN otworzył pierwszy szczyt przywódców państw w 1976 r. na wyspie Bali w Indonezji, na którym przyjęto program współpracy gospodarczej. W 1977 r. podpisano Porozumienie w sprawie ustaleń o preferencyjnym handlu w ramach ASEAN (ASEAN Preferential Trading Agreements, ASEAN PTA). W 1992 r., w odpowiedzi na dynamiczne zmiany zachodzące w globalnym środowisku, ASEAN podjął pierwszy krok do integracji gospodarczej tworząc strefę wolnego handlu (ASEAN Free Trade Area, AFTA). Jej następstwem było podpisanie, w 1995 r., porozumienia w sprawie usług (ASEAN Framework Agreement of Services AFAS) i w 1998 r. o utworzeniu strefy inwestycyjnej (ASEAN Investment Area AIA). Na przestrzeni kolejnych dekad ASEAN ustanowił strefy wolnego handlu z głównymi partnerami handlowymi – Japonią, Chinami, Koreą Południową, Indiami, Australią–Nową Zelandią. Próby stworzenia strefy wolnego handlu z UE zakończyły się niepowodzeniem, z uwagi na brak wspólnych instrumentów gospodarczych dla państw ASEAN. Obecnie punkt ciężkości stanowią bilateralne porozumienia UE z krajami w niej stowarzyszonymi, UE zawarła umowy z Singapurem i Wietnamem [ASEAN buduje wspólny rynek 2015: 10–11].

Podpisane, na szczycie w Bali w 1976 r., dokumenty: deklaracja o jedności ASEAN (Declaration of ASEAN Concord) i traktat o przyjaznych stosunkach i współpracy (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia – TAC) określały zasady, na których opiera się współpraca państw członkowskich. Zwłaszcza zapisy TAC wyznaczają uniwersalne zasady pokojowej

koegzystencji i przyjaznej współpracy pomiędzy państwami Azji Południowo-Wschodniej, m.in. wzajemnych gwarancji poszanowania suwerenności, niepodległości, równości, terytorialnej integralności i narodowej tożsamości; prawa każdego państwa do prowadzenia własnej polityki niezależnej od zewnętrznego wpływu, przymusu czy podburzania; nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw, rozwiązywanie sporów i konfliktów w sposób pokojowy, bez groźby użycia i użycia siły. W 1992 r. państwa regionu przyjęły deklarację w sprawie Morza Południowochińskiego, która zobowiązywała je do pokojowego rozwiązywania sporów w obrębie organizacji. W 2002 r. deklarację o pokojowym rozwiązywaniu sporów na Morzu Południowochińskim podpisały kraje ASEAN i Chiny. W 1995 r. w Bangkoku kraje ASEAN przyjęły Traktat ustanawiający strefę bezatomową w Azji Południowo-Wschodniej.

Ryc. 7. Filary Wspólnoty ASEAN



Źródło: opracowanie własne.

W 2003 r. przywódcy państw stowarzyszenia postanowili o utworzeniu Wspólnoty ASEAN opierającej się na trzech filarach: Wspólnocie Ekonomicznej (ASEAN Economic Community), Wspólnocie Politycznej i Bezpieczeństwa (ASEAN Political-Security Community) i Wspólnoty Społeczno-Kulturowej (ASEAN Socio-Cultural Community). Zadeklarowano utworzenie wspólnego rynku początkowo do 2020 (później zmieniono na 2015 r.) obejmującego swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i siły roboczej [szerzej na temat współpracy gospodarczej w ramach ASEAN zob.: Chia, Plummer 2015]. Ostatecznie proces ustanawiania Wspólnego Rynku rozpoczął się 1 stycznia 2016 r., obejmując ponad 620 mln konsumentów. Tym samym Wspólnota Gospodarcza ASEAN stanie się jednym z największych,

ekonomicznie zintegrowanych rynków świata – w 2014 r. wytwarzane przez nią dobra i usługi stanowiły 6,1% światowego PKB [ASEAN buduje wspólny rynek 2015; 3]. Do dotychczasowych sukcesów należy zaliczyć: zniesienie większości tariff celnych oraz 50% poziom wzajemnych inwestycji (z czego 90% z pięciu najbogatszych członków, w tym połowa przypada na Singapur) [ASEAN buduje wspólny rynek 2015: 12].

ASEAN dysponuje dynamicznie rozwijającym się rynkiem z szybko rosnącą klasą średnią, taną siłą roboczą i bogactwami naturalnymi, jak kauczuk, olej palmowy, ryż, węgiel, gaz ziemny, a także w coraz większym stopniu pełni funkcję łącznika z innymi regionami świata. Singapur pełni funkcję pomostu między Chinami i Indiami; islamska Malezja przybliża się do świata arabskiego; natomiast Rosja odkrywa bogactwo surowcowe Indonezji. W listopadzie 2012 r., na szczycie ASEAN w Kambodży, oficjalnie otwarto rokowania na temat zawarcia wspólnego porozumienia o wolnym handlu między ASEAN i sześcioma partnerami: Chinami, Japonią, Koreą Południową, Australią, Nową Zelandią i Indiami. Jej realizacja, planowana do roku 2050, zintegrowałaby ok. 49% ludności świata (3,36 mld), wytwarzającej 25% światowego bogactwa [ASEAN buduje wspólny rynek 2015: 6].

Impulsem do pogłębiania współpracy z silniejszymi partnerami Chinami, Japonia i Koreą Południową był kryzys azjatycki w latach 1997/1998. W konsekwencji, od 1997 r. – w ramach formuły ASEAN+3 – wzmocniona została obecność trzech największych gospodarek regionu: Chin, Japonii i Korei Południowej w wielostronnych strukturach współpracy regionalnej. W 2005 r. pierwszy szczyt Azji Wschodniej (East Asia Summit, EAS), gromadzący uczestników ASEAN+3, Australię, Nową Zelandię i Indie, zapoczątkował powstanie kolejnego gremium multilateralnego dialogu (ASEAN+6), do którego od 2011 r. należą również USA i Rosja.

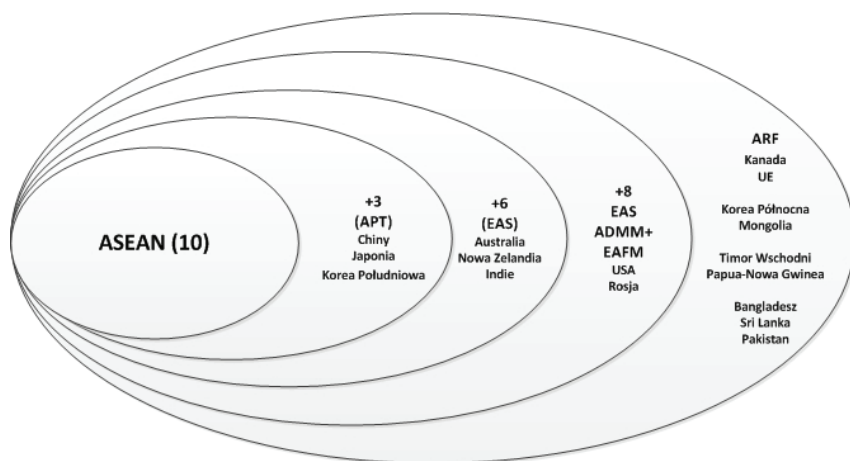
Dnia 15 grudnia 2008 r. weszła w życie Karta ASEAN. Stwarza ona ramy dla pogłębiania współpracy w obszarze polityki, bezpieczeństwa, kultury oraz społeczeństwa. Stanowi podstawę dla dalszego rozwoju ASEAN i nadaje wspólnocie osobowość prawną. Kraje członkowskie zobowiązują się do przestrzegania rządów prawa, demokracji i dobrych rządów oraz do ustanowienia organu w dziedzinie praw człowieka. Efektywność instytucjonalnej współpracy ASEAN ma zapewnić powołanie gremium Stałych Przedstawicieli Państw ASEAN w Dżakarcie. Pozwala to na akredytowanie przedstawicieli państw trzecich przy ASEAN. W 2007 r. ASEAN uzyskał status obserwatora przy ONZ, a sekretariat ASEAN jest członkiem forum dialogu państw Azji i UE – Asia-Europe Meeting.

Powstanie w 1989 r. Wspólnoty Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC) pozwoliło z kolei na transazjatycki dialog gospodarczy państw obszaru Pacyfiku. W 1994 r. powołano Forum Regionalne ASEAN (ARF), stanowiące ramy

dla dialogu politycznego prowadzonego na poziomie ministrów spraw zagranicznych. Obecnie ARF gromadzi 27 państw (por. wykres; ostatni szczyt miał miejsce 6 sierpnia 2015 r. w Kuala Lumpur (Malezja)). W celu wyeliminowania wyzwań związanych z bezpieczeństwem regionu ARF przyjął koncepcję trzystopniowego podejścia:

- 1) promocja budowy środków zaufania
- 2) rozwój mechanizmów dyplomacji prewencyjnej
- 3) rozwój mechanizmów rozwiązywania konfliktów.

Ryc. 8. Regionalne fora współpracy ASEAN



APT – ASEAN Plus Three

EAS – East Asia Summit/Szczyty Azji Wschodniej/

ADMM – ASEAN Defense Ministers Meeting/spotkania ministrów obrony państw ASEAN

EAFM – Expanded ASEAN Maritime Forum/Poszerzone Forum Morskie ASEAN

ARF – ASEAN Regionalforum/Forum Regionalne ASEAN

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wacker 2015: 8.

W ramach Planu Działań Wspólnoty Bezpieczeństwa ASEAN z 2004 r., w maju 2006 r. ustanowiono szczyty ASEAN na szczeblu ministrów obrony (ASEAN Defence Minister's Meeting ADMM). Ich celem jest omawianie i wymiana poglądów na temat obrony i kwestii bezpieczeństwa w regionie. Ramy współpracy ADMM tworzą trzyletnie programy robocze (obecnie na lata 2014–2016). Programy ukierunkowane są na działania i aktywność w czterech obszarach: wzmocnienie regionalnej współpracy w sferze obrony i bezpieczeństwa, rozbudowy istniejących form współpracy i rozwój jej przyszłych form, promocja polepszonych więzi z partnerami dialogu, kształ-

towanie i przyjmowanie wspólnych norm. Mając na uwadze „zasadniczą rolę jaką ASEAN odgrywa w utrzymaniu stabilności regionu”, ministrowie obrony krajów członkowskich zainicjowali proces ADMM-Plus. Obejmuje on ministrów obrony z 10 krajów członkowskich ASEAN oraz 8 krajów „Plus” w ramach szczytów Azji Wschodniej (Australii, Chin, Japonii, Indii, Nowej Zelandii, Korei Południowej, Rosji i USA). ADMM-Plus stanowi forum dialogu krajów regionu z jego kluczowymi partnerami w kwestiach współpracy na rzecz bezpieczeństwa i pokoju, budowy stabilności, promowania większej praktycznej współpracy w dziedzinie obrony pomiędzy 18 narodami. Spotkanie inauguracyjne ADMM-Plus miało miejsce w październiku 2010 r. w Hanoi, stolicy Wietnamu, drugie w sierpniu 2013 r. w Brunei. Od 2013 r., mając na uwadze rosnące znaczenie regionalnej architektury bezpieczeństwa, postanowiono zwiększyć częstotliwość spotkań ADMM-Plus z odbywających się co trzy lata szczytów do dwóch lat. Trzeci szczyt ADMM-Plus miał miejsce w listopadzie 2015 r. w Malezji. ADMM-Plus ma wspierać praktyczną współpracę w sferze obronności i wojskowości między państwami członkowskimi za pośrednictwem eksperckich grup roboczych (EWG's), działających w sześciu priorytetowych obszarach: walki z terroryzmem, pomocy humanitarnej i w przypadku klęsk żywiołowych, medycyny wojskowej, bezpieczeństwa morskiego, operacji pokojowych, akcji humanitarnych. Na rok 2016 zaplanowane zostały cztery ćwiczenia szkoleniowe z udziałem wszystkich sześciu grup roboczych [ASEAN Security Outlook 2015: 19–20].

Mając na uwadze zróżnicowany charakter systemów politycznych państw azjatyckich, podstawową zasadą, na której opiera się współpraca w ramach ASEAN, jest nieingerowanie w sprawy wewnętrzne innego państwa. Zasada nieingerencji, wraz z dążeniem do konsensusu, w dużym stopniu blokuje podjęcie ważnych decyzji, dotyczących np. wypalania lasów tropikalnych w Indonezji, powodujących szczególnie wysoką emisję gazów cieplarnianych i mgły dymu w Malezji oraz Singapurze, walki Timoru Wschodniego o niezależność od Indonezji, stanowiska wobec dyktatury wojskowej w Birmie, czy od 2014 roku w Tajlandii. Mimo to ASEAN stanowi ważne forum porozumienia i bezpieczeństwa regionu. Do jego sukcesów można zaliczyć wyeliminowanie eskalacji niektórych konfliktów w Azji Południowo-Wschodniej, jak np. spór graniczny między Tajlandią i Kambodżą. Jednocześnie jednak państwa członkowskie są w wielu kwestiach podzielone (np. w kwestii stosunku do Chin – w przypadku przewrotu wojskowego w 2014 r. w Tajlandii, czy negatywnych procesów w poszczególnych państwach), co utrudnia przyjęcie jednolitego stanowiska przez ASEAN.

W kwestii zarysowanych wyżej obaw podziału regionu na dwie strefy wpływów: amerykańską i chińską, państwa ASEAN próbują oba mocarstwa

włączyć w regionalne instytucje bezpieczeństwa, jak ARF (ASEAN Regional Forum) i EAS (East Asia Summit). W ten sposób wychodzą naprzeciw chińskim staraniom ukazania konfliktów terytorialnych jedynie z perspektywy relacji dwustronnych, przy jednoczesnym wykorzystaniu wielostronnych mechanizmów rozwiązywania konfliktów. Jednakże w praktyce nie zdaje to egzaminu, z jednej strony w związku ze sprzeciwem Chin wobec „zewnętrznej interwencji”, a także małym stopniem instytucjonalizacji i brakiem zgody samych państw ASEAN. Regionalny proces integracji pozostaje w niewielkim stopniu zinstytucjonalizowany w związku z bardzo precyzyjnymi interpretacjami narodowej suwerenności i zasadzie nieingerencji w sprawy suwerennych państw, jak i nakazie jednomyślności przy podejmowaniu decyzji. Instytucje te nie mają wystarczającego mandatu do działania, a często krytykowane są jako „talk shop” [Heiduk 2014: 7]. Również mimo postulowanej jedności, państwa ASEAN są podzielone w kwestii sporów terytorialnych na Morzu Południowochińskim, na sojuszników Chin (Kambodża, Laos) i przeciwników chińskiej ekspansji z drugiej (Filipiny, Wietnam). Na szczycie ASEAN, w 2012 r., po raz pierwszy w historii organizacji przywódcy państw członkowskich nie potrafili porozumieć się co do wspólnej deklaracji końcowej. Przyczyną był brak zgody co do ujęcia w jej tekście sporu z Chinami, na co naciskały Wietnam i Filipiny, a co odrzuciła – jako gospodarz spotkania – Kambodża, pozostająca na „chińskim garnuszku”.

Stworzenie strefy wolnego handlu ASEAN-Chiny (ASEAN-China Free Trade Agreement, ACFTA) służy wzmocnieniu chińskiej pozycji, jako regionalnej potęgi. Ma ona jednocześnie przekonać państwa członkowskie co do wzajemnych korzyści gospodarczych dla długofalowej stabilizacji regionu. Wraz z wejściem w życie traktatu ACFTA, 1 stycznia 2010 r. ustanowiona została największa – pod względem liczby ludności (1,9 mld) – strefa wolnego handlu na świecie. Biorąc pod uwagę wielkość wymiany handlowej, stanowi ona – po NAFTA i Unii Europejskiej – trzeci największy obszar wolnego handlu na świecie.

Analizując aktywność ASEAN na rzecz bezpieczeństwa regionu zwraca się uwagę na uwarunkowane historycznie uznanie dla zasady bezwzględnej suwerenności i nieinterwencji. Zgodnie z tym udział organizacji w operacjach pokojowych jest kwestią wrażliwą, ponieważ może być uważany za ingerencję w sprawy wewnętrzne. Od chwili powstania do mocnych stron ASEAN zalicza się dialog, prewencję konfliktową i budowę zaufania. Do słabych należą: brak zaufania i odpowiedniego instrumentarium w chwili wystąpienia konfliktu, zarządzanie konfliktem i budowa pokoju. ASEAN dąży do roli neutralnego, uczciwego pośrednika. Wiele państw w regionie nie widzi potrzeby przejęcia przez organizację silniejszej militarnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Od 2004 r. pojawiają się inicjatywy stwo-

rzenia sił pokojowych ASEAN, głównie ze strony Indonezji, jednakże nie są one wspierane przez pozostałe kraje. Pozytywnie można ocenić ostrożną tendencję do odchodzenia od zasady absolutnej suwerenności. W przypadku operacji pokojowych wewnątrz regionu państwa członkowskie ASEAN pierwszeństwo przyznają ich realizacji w ramach regionalnych struktur. Mając na uwadze wspomniane bariery, współpraca państw ASEAN mogłaby opierać się na stworzeniu sieci centrów szkoleniowych dla operacji pokojowych, poprawy funkcjonowania sił zbrojnych i wymiany informacji, a także koordynowaniu zaangażowania indywidualnych krajów [Van Der Lijn, Avezov 2015: 48–49].



# Bibliografia cytowana

---

- Adamski J., *Nowe technologie w służbie terrorystów*, Warszawa 2007.
- African Union at Ten – Problems, Progress and Prospects 2012, International Colloquium Report Berlin Germany, [https://www.fes.de/afrika/content/downloads/AU\\_Report\\_FINAL.pdf](https://www.fes.de/afrika/content/downloads/AU_Report_FINAL.pdf).
- Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008.
- Ameryka Łacińska wobec wojny falklandzkiej, *Konflikty.pl* <http://www.konflikty.pl/historia/czasy-najnowsze/ameryka-lacinska-wobec-wojny-falklandzkiej> [19.03.2016].
- Arab League, International Democracy Watch, <http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/arab-league-> [06.03.2016].
- ASEAN buduje wspólny rynek, „Analiza Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2015, nr 12.
- ASEAN Security Outlook 2015, <http://www.asean.org/storage/2015/12/ASEAN-SECURITY-OUTLOOK-2015.pdf> [10.12.2016].
- Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015\\_9789264234345-de](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de) [10.12.2016].
- Balcerowicz B., *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.
- Bartodziej G., Tomaszewski M., *Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne*, Warszawa 2009.
- Basedau M., *Ölkriege – Kriege der Zukunft?*, [w:] *Kriege um Ressourcen. Herausforderungen für das 21. Jahrhundert*, R. Braun, et al. (Hrsg.), München 2009.
- Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Kraków 2010.
- Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, red. J. Gryz, Toruń 2008.
- Bloom B.L., *The Organization of American States*, New York 2008.
- Bojar-Fijałkowski T., *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Gdynia 2007.
- Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Toruń 2003.
- Bolechów B., *Terroryzm-aktorzy, statyści, widzowie*, Warszawa 2010.

- Bondaryk K., *MON bezbronne w cyberprzestrzeni*, „Raport: Wojsko, Technika, Obronność” 2015, nr 11.
- Borkowski R., *Podniebny strach – terroryzm zagrażający lotnictwu pasażerskiemu*, [w:] *Bezpieczeństwo i ochrona lotnictwa cywilnego*, red. A.K. Siadkowski, A. Tomasik, Poznań 2012, s. 131–138.
- Borkowski R., *Terroryzm ponowoczesny - studium z antropologii polityki (wyd. III)*, Toruń 2014.
- Bryła J., *System regulacji sporów międzynarodowych w ramach OBWE*, [w:] *Spory i konflikty międzynarodowe w ramach OBW. Aspekty polityczne i prawne*, red. W. Malendowski, Wrocław 1999.
- Budnikowski A., *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998.
- Burchard-Dziubińska M., *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego*, Łódź 2006.
- Oguonu C.N., Ezeibe Ch.Ch., *African Union and Conflict Resolution in Africa*, “Mediterranean Journal of Social Sciences” 2014, nr 27, s. 325–332.
- Cafiero G., Wagner D., *How the Gulf Arab Rivalry Tore the Libya Apart*, „The National Interest” 11.12.2015, <http://www.nationalinterest.org/feature/how-the-gulf-arab-rivalry-tore-libya-apart-14580> [06.03.2016].
- Charter of Arab League*, Arab League Online, 09.07.2014, <http://www.arableagueonline.org/charter-arab-league/> [06.03.2016].
- Chauvet L., Collier P., Hoeffler A., *The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*, Paryż 2007.
- Chia S.Y., Plummer M.G., *ASEAN economic cooperation and integration*, Cambridge University Press, 2015.
- Ciborski J., *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Energia w czasach kryzysu*, red. K. Kuciński, Warszawa 2006.
- Cieślarczyk M., *Kultura bezpieczeństwa i obronności*, Siedlce 2006.
- Ciupiński A., *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Clarke R.A., Knake R.K., *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, New York 2010.
- Conflict Barometer*, Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2016, [http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2015.pdf](http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2015.pdf) [10.12.2016].
- CSDP Handbook*, ed. J. Rehrl, H.-B. Weissert, Vienna/Austria 2013.
- Cyberthreat*, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/cyberthreat> [08.03.2016].
- Cziomer E., *Bezpieczeństwo i współpraca w Europie*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 2005.

- Cziomer E., *Organizacja Narodów Zjednoczonych jako organizacja uniwersalna*, [w:] Cziomer E., Zyblikiewicz L.Z., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 2005, s. 98–92.
- Cziomer E., *Problem odprężenia Wschód-Zachód w latach 70. i 80.*, [w:] *Historia stosunków międzynarodowych 1919–1991: Współczesne stosunki międzynarodowe*, red. nauk. E. Cziomer, Oficyna Wydawnicza AFM, t. 2, Repozytorium, Kraków 2015.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004.
- Dajczman J., *Interpol*, Warszawa 2005.
- Die OSZE in Rücklage*, CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Center for Security Studies (CSS) ETH, Zürich 2012, s. 1–7.
- Dobrowolska-Polak J., *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO i UE*, „Polocy Papers” nr 31, Instytut Zachodni Poznań 2009, s. 23–30.
- Dobrzycki W., *Historia stosunków międzynarodowych 1815–1945*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006.
- Domagała M., *Bezpieczeństwo energetyczne. Aspekty administracyjno-prawne*, Lublin 2008.
- Dommm P., *False Rumor of Explosion at White House Causes Stocks to Briefly Plunge; AP Confirms Its Twitter Feed Was Hacked*, CNBC, 23.04.2013, <http://www.cnbc.com/id/100646197> [01.03.2016].
- Eberwein W.-D., Chojnacki S., *Strümmische Zeiten? Umwelt, Sicherheit und Konflikt*, WZB Discussion Paper 2001, No. P 01-303.
- EIU Democracy Index 2015, <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> [10.12.2016].
- Encyklopedia terroryzmu*, Warszawa 2006.
- European Commission 2011, *Vademecum on the External Action of the European Union*, SEC(2011)881/3.
- Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003*, [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_bezpieczenstwa\\_ue\\_2003.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf) [10.03.2016].
- EUTM Mali, <http://www.eutmmali.eu/wp-content/uploads/2016/03/EU-TM-Mali-Presskit-ENG.pdf>.
- Environmental Degradation as a Cause of War: Regional and Country Studies of Research Fellows*, ed. G. Bächler, K.R. Spillmann, Chur and Zürich, 1996.
- Falkowski M., Lang J., *Zakładnicy Moskwy, klienci Pekinu. Bezpieczeństwo w Azji Centralnej w dobie malejącej roli Zachodu*, „Prace OSW” 2014.
- Falkowski M., *Polityka Rosji na Kaukazie Południowym i w Azji Centralnej*, „Prace OSW” 2006.
- Farrell H., Newman A., *The Transatlantic Data War: Europe Fight Back Against the NSA*, „Foreign Affairs” 2016, vol. 95, nr 1.
- Fischer D., Müller-Hofstede Ch., *Länderbericht China*, Bonn 2014.

- Foundations and Objectives*, Gulf Cooperation Council, <https://www.gcc-sg.org/eng/index895b.html?action=Sec-Show&ID=3> [20.03.2016].
- Fragile States Index 2015*, <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestate-sindex-2015.pdf> [10.12.2016].
- Galicki Z., *Międzynarodowa przestępczość zorganizowana – prawnomiędzynarodowe instrumenty zwalczania i zapobiegania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2015, nr 12.
- Gallagher S., *North Korean military blamed for “wiper” cyber attacks against South Korea*, ArsTechnica.com, 11.04.2013, <http://arstechnica.com/security/2013/04/north-korean-military-blamed-for-wiper-cyber-attacks/> [23.02.2016].
- Gareis S.B., Warwick J., *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen (= UTB. 8328)*, 5. Auflage, Budrich (UTB), Opladen u.a. 2014, s. 73–79.
- Gawrycki M.F., *Regionalne koncepcje bezpieczeństwa w Ameryce Łacińskiej*, Warszawa 2005.
- Gender Statistics, Gender Statistics by Myssion*, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2015gender/apr15.pdf> [06.05.2015].
- Ghani A., Lockhart C., *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, 2009.
- Gill G., *The League of Nations from 1929 to 1946 (Partners for Peace Series. T. 2)*, Avery Publishing Group, Garden City Park, 1996.
- Global Trends 2030 – Citizens in an interconnected and policentric world*, European Strategy and Policy Analysis System ESPAS, 2012.
- Globale Trends 2015, Stiftung Entwicklung und Frieden*, Institut für Entwicklung und Frieden, Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research, Frankfurt am Main, 2015.
- Globalopolis*, red. R. Borkowski, Warszawa 2003.
- Gorman S., *Electricity Grid in U.S. Penetrated by Spies*, „Wall Street Journal” 08.04.2009 <http://www.wsj.com/articles/SB123914805204099085> [02.03.2016].
- Górecki W., *Coraz dalej od Moskwy. Rosja wobec Azji Centralnej*, „Prace OSW” 2014.
- Gradziuk A. et al., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.
- Halliday F., *Bliski Wschód w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2009.
- Handbook on CSDP missions and operations 2015*, ed. J. Rehr, G. Glume, Vienna/Austria 2015.
- Hannay D., *New World Disorder: The UN After the Cold War - an Insider's View*, I.B. Tauris & Co Ltd, 2008.
- Heiduk F., *Südostasien im Fokus der Weltpolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2014, 40–41, s. 3–9.

- Homer-Dixon Th., *Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases*, "International Security" 1991, No. 2.
- Homer-Dixon Th., *Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence From Cases*, "International Security" 1994, No 1.
- <http://www.peaceau.org> [10.12.2016].
- [http://www.tarcza.org.pl/artk\\_12\\_1.html](http://www.tarcza.org.pl/artk_12_1.html) [10.12.2016].
- Iasiello E., *Are Cyber Weapons Effective Military Tools?*, "Military and Strategic Affairs" 2015, vol. 7, nr 1.
- International Criminal Court (ICC) 2016, <https://www.icc-cpi.int/en> [10.12.2016].
- IPCC, *The Fifth Assessment Report (AR5)*, 2014, <http://www.ipcc.ch/report/ar5/index.shtml> [10.12.2016].
- ISS Media Toolkit, *Understanding the African Standby Force, rapid deployment and Amani Africa II*, 4 November 2015.
- Izak K., *Leksykon organizacji i ruchów islamistycznych*, Emowo 2014.
- Jałoszyński K., *Terroryzm i walka z nim we współczesnym świecie*, Legionowo 2012.
- Jarmoła T., *Kontrterroryzm*, Gdańsk 2009.
- Jasiński W., Mądrzejowski M., Wiciak K., *Przestępczość zorganizowana. Fenomen. Współczesne zagrożenia. Zwalczanie (ujęcie praktyczne)*, Szczytno 2013.
- Joint Chiefs of Staff, *Cyberspace Operations*, Joint Publication 3-12R, 2013.
- Jureńczyk Ł., *Wojna z Talibami i Al-Kaidą. Afganistan w latach 1994-2012*, Toruń 2013.
- Kaazke J., *Sicherheitshalber Umweltschutz? Globale Umweltpolitik – ein essentieller Beitrag zur Konfliktprävention*, „DIAS-Analyse“ 2008, Nr. 32.
- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Karasij T., *The Saudi-Led Sunni Alliance: A Dangerous Stunt?*, Gulf State Analytics, 20.01.2016, <http://gulfstateanalytics.com/archives/work/the-saudi-led-sunni-alliance-a-dangerous-stunt> [06.03.2016].
- Karolczak K., *Terroryzm. Nowy paradygmat wojny w XXI wieku*, Warszawa (b.r.w.).
- Kisielewska A., Kwiecień J., *Struktury instytucjonalne w bezpieczeństwie*, [w:] K. Żukrowska *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Wydawnictwo IUS at TAX, Warszawa 2011.
- Kissinger H., *Dyplomacja*, Warszawa 1996.
- Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Dokument Helsiński. *Wyzwania czasu*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1992.
- Konflikty współczesnego świata. T I*, red. R. Borkowski, Kraków 2001.
- Konończuk W., *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991-2006*, „Prace OSW” 2007.
- Koutrakos P., *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford 2013.
- Kowalak T., *Bezpieczeństwo energetyczne – zakłęcie, wytrych czy realna kategoria?*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2005, nr 6.

- Koziej S., Pietrzak P., *Szczyt NATO w Walii: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo narodowe” 2014, Warszawa, nr III, s. 11–29.
- Krasnodębski P., *Bezpieczeństwo energetyczne. Wybrane aspekty*, 2013, [http://www.tarcza.org.pl/artk\\_12\\_1.html](http://www.tarcza.org.pl/artk_12_1.html).
- Krekel B., *Capability of the People's Republic of China to Conduct Cyber Warfare and Computer Network Exploitation*, U.S.–China Economic and Security Review Commission 2009.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2003.
- Kukułka J., *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003.
- Kuźniak B., Marcinko M., *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2013.
- Lachowski T., *Koncepcja „Odpowiedzialności za ochronę” w działaniach prewencyjnych Narodów Zjednoczonych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIV.
- Lang J., *Rosyjska gra zagrożeniem afgańskim w Azji Centralnej*, „Analizy OSW” 2015.
- League of Nations Chronology 1918–1946*, League of Nations Timeline Archive [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/3DA94AAFE9E8E76C1256F340047BB52/\\$file/sdn\\_chronology.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/3DA94AAFE9E8E76C1256F340047BB52/$file/sdn_chronology.pdf) [dostęp: 23.11.2015].
- Legucka A., *System bezpieczeństwa obszaru poradzieckiego tworzony wokół OUBZ*, [w:] T.Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo Europy. Aspekty geopolityczne*, Kraków 2015.
- Legucka A., *System bezpieczeństwa Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. A. Legucka, K. Malak, Warszawa 2008.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998.
- Lizak W., *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Warszawa 2012.
- Ludlow P., *What Is a 'Hacktivist'?*, „New York Times”, 13.01.2013, [http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/01/13/what-is-a-hacktivist/?\\_r=0](http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/01/13/what-is-a-hacktivist/?_r=0) [01.03.2016].
- Łoś-Nowak T., *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*, Wrocław 2004.
- Maasdorp K., *African Union Approaches to Conflict Management*, Civil-Military Working Papers 7/2010, <https://www.acmc.gov.au/wp-content/uploads/2014/09/5392R-CIVMILCOE-Working-Papers-A4-WEB-BOOKLET-7-Maasdorp.pdf> [01.03.2016].
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007.
- Malak K., *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. A. Legucka, K. Malak, Warszawa 2008.

- Malendowski W., *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, Wrocław 1999.
- Masers J., Sergie M.A., *The Arab League*, 21.10.2014, <http://www.cfr.org/middle-east-and-north-africa/arab-league/p25967> [06.03.2016].
- Mazur E., *Zagrożenia środowiska przyrodniczego a ekonomiczno-prawne aspekty jego ochrony*, Szczecin 2000.
- Mądrzejowski M., *Przestępczość zorganizowana – system zwalczania*, Warszawa 2008.
- Menashri H., Baram G., *Critical Infrastructures and their Interdependence – the Case of the U.S.*, „Military and Strategic Affairs” 2015, vol. 7, nr 1.
- Mickiewicz P., *Współczesne wyzwania bezpieczeństwa europejskiego*, SIPRI Yearbook 1992, [www.dsw.edu.pl](http://www.dsw.edu.pl).
- Mimoso M., *Theories Abound on Wiper Malware Attack Against South Korea*, ThreatPost.com, 21.03.2013, <https://threatpost.com/theories-abound-wiper-malware-attack-against-south-korea-032113/77654/> [23.02.2016].
- Molvaer R.K., *Environmentally Induced Conflicts? A Discussion Based on Studien from the Horn of Africa*, „Bulletin of Peace Proposals” 1991/2.
- Najnowsza historia świata*, red. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc, Tom I, II, III, Kraków 1997.
- NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, red. R. Czulda, R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, Warszawa–Łódź 2013.
- NATO's European Allies. Military Capability and Political Will*, red. J. Haaland Malary, M. Petersson, Palgrave Macmillan 2013.
- NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, red. S. Mayer, Palgrave Macmillan 2014.
- Ochrona środowiska przyrodniczego*, red. G. Dobrzański, Warszawa 2009.
- Ondarza N. von, Scheler R., *Die Hohe Vertreterin als Stimme der EU – eine Evaluation fünf Jahre nach*, Lissabon, „Integration” 2/2015, s. 129–145.
- ONZ w zarysie – Ośrodek informacji*, Warszawa 2015, [http://www.unic.un.org.pl/poznaj\\_onz/rezolucje.php](http://www.unic.un.org.pl/poznaj_onz/rezolucje.php) [20.12.2015].
- Organization of American States, *League of Arab States*, 24.04.2013, [http://www.oas.org/en/ser/dia/institutional\\_relations/Documents/Profiles/League\\_of\\_Arab\\_States.pdf](http://www.oas.org/en/ser/dia/institutional_relations/Documents/Profiles/League_of_Arab_States.pdf) [20.03.2016].
- Orwelllsky V., *Cyberwojna już trwa*, „Ochroniarz” 2012, nr 2 (49).
- OSZE-Haushalt, Haushalt erfolgreich verabschiedet, 2016, [http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/01/160105\\_20OSZE-Haushalt.html](http://www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/01/160105_20OSZE-Haushalt.html).
- Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, <http://oide.sejm.gov.pl/>.
- Pacula P., *Zarys problemu reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ*, „Bezpieczeństwo Międzynarodowe” 2015, nr 4, Warszawa.



- Państwa upadłe – przyczyny zjawiska I rozważania definicyjne*, [w:] *Problem upadku państwa w stosunkach międzynarodowych*, pod red. A. Manii, R. Kłosowicza, Kraków 2012.
- Paprzycki L., Rau Z., *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Warszawa 2009.
- Paryska Karta Nowej Europy*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1991.
- Parzymies S., *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa 2004.
- Patrick S., *Weak Links. Fragile States, Global Threats, and International Security*, Oxford University Press, 2011.
- Pawlikowska I., *Bezpieczeństwo jako cel polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004.
- Pawłowski A., *Terroryzm w Europie w XIX i XX wieku*, Zielona Góra 1980.
- Pichon J., *Internationaler Strafgerichtshof und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen*, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2011.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin 2000.
- Piowowski J., Rozwadowski M., Depo J., *Bezpieczeństwo informacji niejawnych i danych osobowych: Podręcznik akademicki*, Kraków 2014.
- Płachta J., *Międzynarodowy Trybunał Karny*, t. 1–2, Zakamycze 2004.
- Porche III I.R., *Emerging Cyber Threats and Implications*, RAND Corporation 2016.
- Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007.
- Prins G., *Putting Environmental Security In Context*, [w:] *Threats Without Enemies. Facing Environmental Insecurity*, ed. G. Prins, London 1993.
- Pronińska K., *Nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, red. R. Kuźniar et al., Warszawa 2012.
- Pronińska K., *Strategie bezpieczeństwa energetycznego państwa na przykładzie wybranych krajów UE*, [w:] *Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, red. M. Sułek, J. Symonides, Warszawa 2009.
- Prospects of the GCC Confederation*, Stratfor, 08.03.2012, <https://www.stratfor.com/sample/analysis/prospects-gcc-confederation> [08.03.2012].
- Przestępczość zorganizowana*, red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2011.
- Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm – w ujęciu praktycznym*, red. E.W. Pływaczewski, Kraków 2005.
- ‘Punching in the Dark’: Why Islamic State Is Winning the Online War*, „Der Spiegel”, 19.11.2015, <http://www.spiegel.de/international/world/terror-a-means-to-an-end-for-islamic-state-a-1063454.html> [01.12.2015].
- Resolute Support Mission in Afganistan, 27 II 2015, [www.nato.int](http://www.nato.int).
- Rotberg R.I., *State failure and state weakness in a time of terror*, Brookings Institution Press 2003.

- Rotfeld A., *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1990.
- Rotfeld A.D., *Polska w niepewnym świecie*, PISM, Warszawa 2006.
- Rudnicki Z., *Systemowe i doktrynalne determinanty pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych w praktyce Ligi Narodów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2005.
- Saviano R., *Gomorra. Podróż po imperium kamorry*, Warszawa 2006.
- Schweitzer Y., Siboni G., Yogev E., *Cyberspace and Terrorist Organizations* [w:] *Cyberspace and National Security: Selected Articles*, red. G. Siboni, Ramat Aviv 2013.
- Secretariat for Multidimensional Security*, Organization of American States, <http://www.oas.org/en/about/sms.aspnn> [19.03.2016].
- Siboni G., Magen Z., *The Cyber Attack on the Ukrainian Electrical Infrastructure: Another Warning*, „INSS Insight” 2016, nr 798.
- Sicherheit in Südostasien*, Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41/2014, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15972231,Chiny\\_stawiaja\\_platfor-me\\_wiertnicza\\_na\\_spornych\\_wyspach\\_.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,15972231,Chiny_stawiaja_platfor-me_wiertnicza_na_spornych_wyspach_.html).
- Skoneczny Ł., *Wojna hybrydowa – wyzwanie przyszłości? Wybrane zagadnienia*, [w:] *Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego. Wojna hybrydowa. Wydanie specjalne*, Warszawa 2015.
- Słownik terminów z zakresy bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008.
- Steinke J., *The Politics of International Criminal Law*, Hart, Oxford 2012.
- Symonides J., *Organizacja Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Organizacja Narodów*
- Szczudlik-Tatar J., *Dwa oblicza chińskiej polityki sąsiedztwa: wzmacnianie przywództwa ChRL w Azji*, „Biuletyn PISM”, nr 24, 12 marca 2015.
- Szlachter D., *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej – nowy impuls*, Toruń 2006.
- Tabansky L., *Cybercrime: A National Security Issue?* [w:] *Cyberspace and National Security: Selected Articles*, red. G. Siboni, Ramat Aviv 2013.
- The Creation of ABACC*, Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials, [http://www.abacc.org.br/?page\\_id=99&lang=en](http://www.abacc.org.br/?page_id=99&lang=en) [19.03.2016].
- The Failed States Index*, 2014, [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com), hasło fragile-states-2014 [10.12.2016].
- The Failed States Index*, Foreign Policy, 2005, vol. 167.
- The Failed States Index*, Foreign Policy, 2006, vol. 154.
- The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* Ottawa, December 2001.
- The Rule of Law in Afghanistan*, red. W. Mason, Cambridge University Press 2011.
- The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography and the Evolving Balance of Power 1996-2017*, red. E. Heginbotham, RAND Corporation 2015.

- Toffler A.H., *Wojna i antywojna: jak przetrwać na progu XXI wieku*, Warszawa 1997.
- Toffolo C.E., *Global Organizations: The Arab League*, New York 2008.
- Tomasiewicz J., *Zło w imię dobra*, Bielsko-Biała 2009.
- Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation Between the States of the Arab League*, Council on Foreign Relations, 17.06.1950, <http://www.cfr.org/middle-east-and-north-africa/treaty-joint-defense-economic-cooperation-between-states-arab-league/p25904> [06.03.2016].
- Trzcińska B., *Surowce energetyczne*, [w:] *Energia w czasach kryzysu*, red. K. Kuciński, Warszawa 2006.
- Urządzenia klasy Tempest*, <http://www.iniejawna.pl/pomoce/tempest.html> [03.03.2016].
- Van Der Lijn J., Avezov X., *The Future Peace Operations Landscape Final Report of The Globe*; Final Report of the New Geopolitics of Peace Operations Initiative, 2015.
- Wacker G., *Security Cooperation in East Asia*, "SWP Research Paper" 2015, 4.
- Walters F.P., *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, London 1952.
- Waško-Owsiejczuk E., *Polityka bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Ameryki w latach 2001-2009*, Kraków 2011.
- Weidenfeld W., Wessels W. (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Bonn 2014.
- Wellershoff D., *Mit Sicherheit. Neue Sicherheit zwischen Western und Morgen*, Neue Gessellschaft Verlag, Bonn 1999.
- Who We Are*, Organization of American States, [http://www.oas.org/en/about/who\\_we\\_are.asp](http://www.oas.org/en/about/who_we_are.asp) [18.03.2016].
- Wiackowski S.K., Wiackowska I., *Globalne zagrożenia środowiska*, Kielce 1998.
- Wilk A., Olszański T., Górecki W., *Porozumienie mińskie- rok gry pozorów*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> [11.02.2016].
- Williams B., *Cyberspace: What is it, where is it and who cares?*, „Armed Forces Journal”, 13.03.2014, <http://www.armedforcesjournal.com/cyberspace-what-is-it-where-is-it-and-who-cares/> [01.03.2016].
- Włodkowska A., *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. A. Legucka, K. Malak, Warszawa 2008.
- Wołęjko P., *Groźne państwa upadłe*, 16 II 2011, [www.politykaglobalna.pl](http://www.politykaglobalna.pl).
- Wójcik J.W., *Przeciwdziałanie przestępczości zorganizowanej – zagadnienia prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, Warszawa 2011.
- Wybory prezydenckie na Tajwanie. Zwycięstwo proniepodległościowej kandydatki* 16.01.2016, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1570886,Wybory-prezydenckie-na-Tajwanie-Zwyciestwo-proniepodleglosciowej-kandydatki>.

- Wysota B., *Interwencja humanitarna jako mechanizm reagowania Unii Afrykańskiej na zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe WSOWL” 2014, nr 1, s. 94–108.
- Zaszwot K., *Kaukaz Południowy w cieniu rosyjsko-tureckiego kryzysu*, „Biuletyn PISM” 2016, nr 14.
- Zdanowski J., *Historia Bliskiego Wschodu*, Wrocław 2010.
- Zięba R., *Instytucje bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, wyd. 4, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Zięba R., *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [w:] D.B. Bobrov, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1997.
- Zięba R., *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1998, s. 344–378.
- Zięba R., *Teoria bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku*, red. E. Haliżak i in., Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006, s. 3–25.
- Zięba R., *Wstęp do polityki zagranicznej*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004.
- Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006.
- Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Wydawnictwo IUS at TAX, Warszawa 2011.



## Noty o autorach

---

Erhard Cziomer – profesor zwyczajny od lat związany z krakowskim środowiskiem akademickim; kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (od 2005). Pracował w Uniwersytecie Ekonomicznym (1969–1983) i Uniwersytecie Jagiellońskim (1983–2005) w Krakowie. Swoje zainteresowania naukowe od ponad 40. lat koncentruje na historii oraz współczesnych aspektach stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju wewnętrznego oraz międzynarodowej roli Niemiec (od końca pierwszej wojny światowej do czasów współczesnych). Wielokrotny stypendysta i profesor wizytujący na uniwersytetach niemieckich (Bonn i Jena); kierownik wielu zespołów naukowo-badawczych i organizator szeregu konferencji naukowych zarówno w kraju, jak i za granicą. Jest autorem i współautorem ponad kilkuset pozycji naukowych oraz promotorem kilkunastu wypromowanych doktorów w Uniwersytecie Jagiellońskim i Krakowskiej Akademii. Do najistotniejszych publikacji Profesora z ostatnich lat można zaliczyć m.in.:

- *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005,
  - *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006,
  - *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010,
  - *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013,
- współautorskie wraz z redakcją naukową:
- *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, Kraków 2008,
  - *Międzynarodowe stosunki polityczne – podręcznik akademicki*, Kraków 2008,
  - *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Kraków 2010,

- Kwartalnik „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, Kraków 2006–2013. W 2011 roku odznaczony został przez Prezydenta RP za osiągnięcia naukowe Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

**Marcin Lasoń** – doktor habilitowany nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce. W roku 2002 ukończył studia magisterskie w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Studium Zarządzania i Biznesu Katedry Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania naukowe, obejmujące zagadnienia sporów i konfliktów międzynarodowych, zaowocowały rozprawą doktorską, obronioną w 2004 roku, pt.: *Badania nad konfliktem i pokojem międzynarodowym u progu XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem Kosowa*, napisaną pod kierunkiem prof. E. Cziomera. Od 2005 roku wykłada w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; od ośmiu lat rozwija zainteresowania naukowe studentów jako opiekun Koła Naukowego Studentów Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii, w latach 2014–2016 prodziekan Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii. W prowadzonych badaniach koncentruje się na polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, w szczególności na udziale Polski w interwencji zbrojnej i procesie stabilizacji Iraku. Efektem tych prac było przygotowanie licznych artykułów, rozdziałów w monografiach, udział w konferencjach naukowych, jak i wydanie książki pt.: *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008* (Kraków 2010), będącej wraz ze zgromadzonym dorobkiem naukowym, doświadczeniem dydaktycznym i organizacyjnym, podstawą procedury habilitacyjnej przeprowadzonej w Uniwersytecie Jagiellońskim w kwietniu 2012 roku. Publikacja o wspomnianej wyżej tematyce została wydana także w Niemczech: *Voraussetzungen und Folgen der Beteiligung Polens am Militäreinsatz und Stabilisierungsprozess im Irak, Studien zur Internationalen Politik*, Hamburg, Heft 2/2010. W związku ze współpracą z instytucjami wojskowymi autor licznych publikacji poświęconych problematyce sił (wojsk) specjalnych. W ramach poszerzania zainteresowań badawczych w 2017 roku przebywał przez dwa miesiące na Uniwersytecie Otago w Nowej Zelandii (w charakterze „external staff”).

**Beata Molo** – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Absolwentka kierunku Politologia Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stopień doktora nauk humanistycznych w za-



kresie nauk o polityce uzyskała w 2004 roku, a procedurę habilitacyjną na Wydziale Stosunków Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego zakończyła w 2014 roku. Prowadzi badania niemcoznawcze i międzynarodowe; koncentruje się na polityce energetycznej Rosji i energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej, zajmuje się również polityką zagraniczną i energetyczno-klimatyczną współczesnych Niemiec oraz uwarunkowaniami bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego. Stypendystka DAAD (Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität, Berlin) i beneficjentka grantu Narodowego Centrum Nauki. Współpracuje z Fundacją Friedricha Eberta w ramach Sieci Progresywnej (*Progressives Netzwerk Deutschland – Polen 2020*, Friedrich Ebert Stiftung). Autorka licznych artykułów opublikowanych w Polsce i za granicą, m.in.:

- *Ressourcenkonflikte*, [w:] *Handbuch Sicherheitsgefahren*, T. Jäger (Hrsg.), Wiesbaden 2015,
- *Implications of the abandonment of nuclear energy for the energy supply security of Germany*, Multikulturális Műhely Tanulmányok 2, Hajdúbörmény 2012,
- *Der deutsche Atom-Ausstieg*, „EUROJournal pro management” 2012, nr 1, oraz monografii:
- *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013,
- *Die Energiepolitik Deutschland im 21. Jahrhundert. Determinanten-Ziele-Massnahmen*, Berlin 2014.

**Anna Paterek** – doktor (UJ 2006) w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych oraz na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego w Krakowie. Absolwentka Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prowadzi badania nad uwarunkowaniami i wyzwaniem polityki rozwojowej Niemiec oraz współczesnymi aspektami procesu integracji europejskiej. W sferze jej zainteresowań badawczych znajduje się również międzynarodowa współpraca rozwojowa oraz teoria stosunków międzynarodowych. Stypendystka DAAD na Uniwersytecie w Dortmundzie oraz na Uniwersytecie Georga-Augusta w Getyndze. Prowadzi wykłady gościnne na Uniwersytecie Kretańskim, w Evangelische Hochschule Berlin i Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen.

**Przemysław Furgacz** – doktor nauk politycznych (UJ 2012) w zakresie nauk o polityce, adiunkt, kierownik Katedry Ekonomii Wydziału Nauk Społecznych i Technicznych Wyższej Szkoły Biznesu i Przedsiębiorczości

w Ostrowcu Świętokrzyskim. Sekretarz naukowy periodyku „Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem”, think tanku Central European Institute of Research and Strategic Analysis, organizator międzynarodowych konferencji naukowych. Publikuje w kraju i za granicą w zakresie problematyki stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa międzynarodowego, ekonomii i finansów.

**Robert Borkowski** – dr hab., profesor nadzwyczajny Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, kierownik Katedry Służby Specjalnej w Systemie Bezpieczeństwa, w latach 2014–2016 prodekan Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie KAAFM. Stypendysta Departamentu Stanu USA. Członek Rady Naukowej Centrum Badań nad Terroryzmem. Prezes Polskiego Towarzystwa Bezpieczeństwa Narodowego. Zajmuje się problematyką terroryzmu i fundamentalizmu religijnego oraz konfliktów zbrojnych, a także psychologią sytuacji kryzysowych i ratownictwa. Autor książek: *Terroryzm ponowoczesny – studium z antropologii polityki*, *Fundamenty Europy*, *Cywilizacja – Technika – Ekologia* i redaktor dwunastu prac zbiorowych (m.in. książek: *Globalopolis, Czy zmierzch terroryzmu?*, *Agresja i przemoc*, *Tolerancja i nietolerancja*). Odznaczony Medalem za Ofiarność i Odwagę, srebrnym Krzyżem Zasługi za zasługi dla ratownictwa, złotą i srebrną odznaką ministra sportu „Za zasługi dla sportu”. Wieloletni zawodnik AZS w narciarstwie alpejskim i ratownik WOPR.

**Małgorzata Kudzin-Borkowska** – magister politologii, absolwentka Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Doktorantka Wydziału Bezpieczeństwa Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Członek Polskiego Towarzystwa Bezpieczeństwa Narodowego. Jest autorem i współautorem szeregu publikacji obejmujących problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego, zwalczania terroryzmu oraz mniejszości narodowych. Jej zainteresowania naukowe szczególnie uwzględniają zagadnienia związane z Grupą Wyszehradzką oraz kwestie Układu z Schengen. Z uwagi na powyższe zainteresowania naukowe, od roku 2008 bierze czynny udział w konferencjach naukowych organizowanych przez Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas, Wyższą Szkołę Wojsk Lądowych we Wrocławiu, Akademię Obrony Narodowej, Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie. Jako wykładowca akademicki, prowadziła w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. rtm. Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, zajęcia m.in. z zakresu zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.